

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة



الجامعة اللبنانية

UNIVERSITÉ LIBANAISE

اللامركزية الإدارية والبلديات في لبنان (بلدية زفتا أنموذجاً)

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية زفتا من 3 حزيران إلى 3 أيلول 2024

أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق

إختصاص: القانون العام

إعداد

الطالبة رنا محمد نجم

لجنة المناقشة

الدكتور علي وهبي عطايا الأستاذ المشرف رئيساً

الدكتورة مريان جوزف حنا أستاذ مساعد قارئاً

الدكتورة لور سبع أبي خليل أستاذ عضواً

2025

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

العمادة



الجامعة اللبنانية

UNIVERSITÉ LIBANAISE

اللامركزية الإدارية والبلديات في لبنان (بلدية زفتا أنموذجاً)

تقرير حول أعمال التدريب في بلدية زفتا من 3 حزيران إلى 3 أيلول 2024

أعد لنيل شهادة الماستر المهني في الحقوق

إختصاص: القانون العام

إعداد

الطالبة رنا محمد نجم

لجنة المناقشة

الدكتور علي وهبي عطايا	الأستاذ المشرف	رئيساً
الدكتورة مريان جوزف حنا	أستاذ مساعد	قارئاً
الدكتورة لور سبع أبي خليل	أستاذ	عضواً

2025

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا التقرير وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

ملخص

تُعد اللامركزية الادارية نظاماً إدارياً يهدف إلى توزيع السلطات والمهام بين الحكومة المركزية والوحدات الإدارية المحلية مثل البلديات، بهدف تحسين الخدمات العامة وتعزيز المشاركة المحلية. في لبنان، تُعد البلديات الركيزة الأساسية للامركزية الإدارية، حيث تلعب دوراً حيوياً في تقديم الخدمات الأساسية وتحقيق التنمية المحلية، رغم التحديات التي تواجهها.

يهدف التقرير إلى توضيح مفهوم اللامركزية الإدارية، ورصد تأثيرها على إدارة البلديات في لبنان، وتحليل دور البلديات مع التركيز على بلدية زفتا كنموذج. ثم إستكشاف التحديات التي تواجه البلديات في ظل النظام الاداري المركزي. وقد تم إستخدام منهجية تحليلية تعتمد على جمع البيانات من المصادر القانونية، مثل قانون البلديات اللبناني، إضافة إلى مقابلات مع رئيس بلدية زفتا وأعضائها، وتحليل أدائهم في تنفيذ المشاريع التنموية.

اللامركزية الإدارية في لبنان تستند إلى قانون البلديات (المرسوم الإشتراعي رقم 1977/118) وتعديلاته، الذي يمنح البلديات صلاحيات واسعة، لكنها تبقى مقيدة بتدخلات الحكومة المركزية في بعض المجالات، لا سيما التمويل.

وببلدية زفتا تواجه تحديات عدة، أبرزها محدودية الموارد المالية، وضعف التخطيط الإستراتيجي. وعلى الرغم من ذلك، تسعى البلدية لتنفيذ مشاريع في البنية التحتية وتحسين الخدمات، مثل إدارة النفايات وإصلاح الطرق وغيرها. إن تعاون البلدية مع المجتمع المحلي ساعد في تنفيذ مبادرات صغيرة لكنها فعالة. تواجه البلدية تحديات رئيسية منها:

ضعف التمويل، حيث تعتمد البلديات بشكل كبير على الصندوق البلدي المستقل والمساعدات الخارجية، وغياب الكوادر المتخصصة وضعف التدريب الاداري، والتدخلات الحكومية التي تحد من إستقلالية البلدية.

التوصيات: تعزيز الصلاحيات المالية والإدارية للبلديات بما يضمن استقلاليتها عن الحكومة المركزية، تطوير نظام تخطيط إستراتيجي محلي شامل يحدد الأولويات التنموية بناءً على احتياجات السكان، تفعيل الشراكات بين القطاعين العام والخاص لدعم المشاريع المحلية، وتوفير برامج تدريب للكوادر البلدية لتطوير مهاراتهم الإدارية والفنية.

الخاتمة: اللامركزية الإدارية تعتبر وسيلة مهمة لتعزيز التنمية المحلية في لبنان، لكنها تواجه تحديات عديدة تحد من فعاليتها. و بلدية زفتا مثال واضح للبلديات التي تسعى جاهدة لتحسين أوضاعها رغم القيود المفروضة. وإن تطبيق الإصلاحات المقترحة من شأنه أن يعزز من قدرة البلديات على تحقيق التنمية المستدامة وخدمة المجتمع بشكل أفضل.

Résumé

La décentralisation administrative est un système administratif qui vise à répartir les pouvoirs et les tâches entre le gouvernement central et les unités administratives locales telles que les municipalités, dans le but d'améliorer les services publics et de renforcer la participation locale. Au Liban, les municipalités constituent le principal pilier de la décentralisation administrative, car elles jouent un rôle essentiel dans la fourniture des services de base et la réalisation du développement local, malgré les défis auxquels elles sont confrontées.

La recherche vise à clarifier le concept de décentralisation administrative, à surveiller son impact sur l'administration municipale au Liban et à analyser le rôle des municipalités en mettant l'accent sur la municipalité de Zefta comme modèle ainsi que les défis auxquels sont confrontées les municipalités dans le cadre du système administratif central. Une méthodologie analytique a été utilisée qui s'appuie sur la collecte de données provenant de sources juridiques, telles que la loi municipale libanaise, en plus d'entretiens avec le maire de Zefta et ses membres, et sur l'analyse de leurs performances dans la mise en œuvre de projets de développement.

La décentralisation administrative au Liban repose sur la loi sur les municipalités (décret législatif n° 118/1977) et ses modifications, qui accorde aux municipalités de larges pouvoirs, mais reste limitée aux interventions du gouvernement central dans certains domaines, notamment le financement.

La municipalité de Zefta est confrontée à plusieurs défis, notamment des ressources financières limitées et une mauvaise planification stratégique. Malgré cela, la municipalité cherche à mettre en œuvre des projets d'infrastructures et à améliorer les services, tels que la gestion des déchets, la réfection des routes, etc. La coopération de la municipalité avec la communauté locale a permis de mettre en œuvre des initiatives modestes mais efficaces. La municipalité est confrontée à des défis majeurs, notamment : un financement faible ; car les municipalités dépendent fortement du Fonds municipal indépendant et de l'aide étrangère ; l'absence de cadres spécialisés et la faible formation administrative, et des interventions gouvernementales qui limitent l'indépendance de la municipalité.

Recommandations: Renforcer les pouvoirs financiers et administratifs des municipalités pour garantir leur indépendance par rapport au gouvernement central. Développer un système complet de planification stratégique locale qui détermine les priorités de développement en fonction des besoins de la population. Activer les partenariats entre les secteurs public et privé pour soutenir les projets locaux. Offrir des programmes de formation aux cadres municipaux pour développer leurs compétences administratives et techniques.

Conclusion: La décentralisation administrative est considérée comme un moyen important de promotion du développement local au Liban, mais elle se heurte à de nombreux défis qui limitent son efficacité. La municipalité de Zefta est un exemple clair de municipalités qui s'efforcent d'améliorer leurs conditions malgré les restrictions imposées. La mise en œuvre des réformes proposées renforcerait la capacité des municipalités à réaliser un développement durable et à mieux servir la société.

Summary

Administrative decentralization is an administrative system that aims to distribute powers and tasks between the central government and local administrative units such as municipalities, with the aim of improving public services and strengthening local participation. In Lebanon, municipalities constitute the main pillar of administrative decentralization, as they play a vital role in providing basic services and achieving development, despite the challenges they face.

The research aims to clarify the concept of administrative decentralization, monitor its impact on municipal administration in Lebanon, and analyze the role of municipalities, focusing on the municipality of Zefta as a model, as well as the challenges faced by municipalities within the central administrative system. An analytical methodology was used that relies on the collection of data from legal sources, such as the Lebanese Municipal Law, in addition to interviews with the mayor of Zefta and his members, and the analysis of their performance in implementing development projects.

Administrative decentralization in Lebanon is based on the Municipalities Law (Legislative Decree No. 118/1977) and its amendments, which grants municipalities broad powers, but remains limited to central government interventions in certain areas, notably financing.

The municipality of Zefta faces several challenges, including limited financial resources and poor strategic planning. Despite this, the municipality is seeking to implement infrastructure projects and improve services, such as waste management, road rehabilitation, and more. The municipality's cooperation with the local community has resulted in the implementation of modest but effective initiatives. The municipality faces major challenges, including: low funding, as municipalities rely heavily on the Independent Municipal Fund and foreign aid; the lack of specialized staff and poor administrative training; and government interventions that limit the municipality's independence.

Recommendations: Strengthen the financial and administrative powers of municipalities to ensure their independence from the central government. Develop a comprehensive local strategic planning system that determines development priorities based on the needs of the population. Activating public-private partnerships to support local projects. Offer training programs for municipal officials to develop their administrative and technical skills.

Conclusion: Administrative decentralization is considered an important means of promoting local development in Lebanon, but it faces numerous challenges that limit its effectiveness. The municipality of Zefta is a clear example of municipalities striving to improve their conditions despite the restrictions imposed. Implementing the proposed reforms would strengthen the capacity of municipalities to achieve sustainable development and better serve society.

المقدمة:

يعتمد التنظيم الإداري في لبنان، نظام المركزية المخففة (اللاحصرية) ممثلة بالمحافظات والأقضية، ونظام اللامركزية الإدارية ممثلة بالبلديات والمؤسسات العامة.

فاللامركزية الإدارية إذن، نظام إداري قائم على توزيع الوظيفة الإدارية العامة بين المركز والأطراف، أي بين الإدارة المركزية في العاصمة والإدارة المحلية في المناطق والأقاليم.

ترافقت نشأة هذا النظام الإداري القانوني، مع نشأة الدولة الحديثة، أي دولة القانون والمؤسسات. إذ يتم تنظيم أجهزة الدولة وتوزيع اختصاصاتها وسائر أعمالها ونشاطاتها. وأمسّت اللامركزية الإدارية حاجة من حاجات الدولة المعاصرة، التي تقوم على التنظيم الإداري وتقسيم العمل وفق الحاجات والمتطلبات.

وأصبح نظام اللامركزية الإدارية من ضرورات الدولة المعاصرة، لأنه يؤمن حدًا أدنى من الحريات، وينمي الشعور بالمسؤولية، وإذكاء روح المشاركة في الحياة العامة، وتنمية التفاعل بين الحكام والمحكومين ضمن إطار الدولة الواحدة. كما له حسنات على مختلف الصعد الإدارية والاجتماعية والسياسية.

على الصعيد الإداري، إن اللامركزية تخفف من أعباء السلطة المركزية، التي تؤدي كثرة أعمالها وتركيزها في هيئة واحدة إلى نوع من الإختناق. كما أن تركيز مختلف أوجه النشاط في العاصمة يخلق حالة من النمو والتطور على حساب المناطق والمحافظات. لأن بُعد السلطة المركزية عن الحياة المحلية يؤدي إلى إهمال حاجاتها وعدم التحسّس بمشاكلها، ما يُسبّب هوة سحيقة في درجة النمو والحضارة بين أبناء المجتمع الواحد. والواقع أن الهيئات المحلية المنتخبة في النظام اللامركزي، هي أقدر على معرفة حاجات ومتطلبات الجماعات المحلية. كما أن وجودها على مقربة من السكان المحليين، يختصر الوقت ويساعد على تبسيط المعاملات والاجراءات، ويقضي على الروتين والبيروقراطية الإدارية.

من الناحية الاجتماعية، تخلق اللامركزية نوعاً من التضامن بين أبناء الوحدة المحلية، بحيث تتشابه المصالح وتتوحد الإتجاهات والأهداف، وتكون فرصة للتعاون في مجال الحياة العامة. ما يخلق شيئاً من التآلف والعادات المشتركة المتميّزة، وهذا بحدّ ذاته عامل خصب وعطاء وغنى على الصعيدين المحلي والوطني.

من الناحية السياسية، إن نظام اللامركزية يُكرّس حرية وإستقلال السلطات المحلية بإدارة نفسها بنفسها. ويلتقي هنا مع الديمقراطية السياسية التي تتجسد على صعيد الوطن، بمشاركة الشعب في الحكم والحياة السياسية عن طريق اختيار ممثليه. وعلى الصعيد المحلي، بمشاركة المواطنين في إدارة شؤونهم المحلية، عن طريق انتخاب هيئاتهم المحلية. لذا، قيل: "إن اللامركزية هي الديمقراطية الإدارية التي يدير الشعب بواسطتها شؤونها المحلية". واللامركزية تحترم الحرية لأنها تضع حدّاً لسلطة الحكومة. وقيل: "إن الديمقراطية السياسية نظام أجوف إذا لم تصاحبها لامركزية إدارية"⁽¹⁾ أي إستقلال الهيئات المحلية في إدارة شؤونهم الاجتماعية والتنمية. وهذا هو مظهر من مظاهر الديمقراطية على الصعيد المحلي، يساهم في مشاركة الشعب في الحياة العامة، بدل أن يلقي بالمسؤولية على الحكم والحكام. وهنا يتخوّف البعض من أن تنجح اللامركزية عن مفهومها الحقيقي، وتتخطى عتبة اللامركزية الإدارية، وتتحو إلى الإستقلال التام عن الدولة، وتتحول إلى لامركزية سياسية بمعناها الدستوري.

لكن هذا الخوف يتبدّد إذا ما علمنا أن اللامركزية هي وجه من أوجه التنظيم الإداري، لا تزال معظم الدول تعتمد لأغراض سياسية تتمثل بالاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الشعوب في حكم نفسها، وفقاً للمبادئ الديمقراطية، التي غزت الأفكار والعقول في العصر الحديث.

وتبقى اللامركزية الإدارية وسيلة لتحقيق إدارة سليمة للبلاد، وتوزيع الوظيفة الإدارية بحيث تعطي أفضل النتائج مع الإبقاء على ربط الوحدات المحلية بالسلطة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة.

- أهمية موضوع التقرير وسبب إختياره:

تتأتى أهمية الموضوع من كونه ظلّ مدار بحث ونقاش بين مكونات الشعب اللبناني طيلة فترة الأحداث التي عصفت في لبنان وسمّيت "الحرب الأهلية"، 1975 - 1989. إذ إن فريقاً من اللبنانيين رفع شعار اللامركزية السياسية، ما يعني الانفصال عن الدولة أو تقسيم لبنان طائفيّاً. بينما ذهب البعض الآخر للمطالبة بتعزيز اللامركزية الإدارية مع الإبقاء على وحدة الدولة شعباً ومؤسسات.

لهذا كان إختيار موضوع اللامركزية الإدارية، كمدخل للبحث في أوضاع البلديات في لبنان وبشكل خاص للبحث في موضوع بلدية زفتا.

(1) خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط 1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، بيروت- باريس 1981، ص ص. 107-113.(بتصرّف)

- هدف التقرير:

يتمحور هدف التقرير حول دراسة موضوع التنظيم الإداري في لبنان، لشرح وتوضيح نظام المركزية ونظام اللامركزية الإدارية، لتبيان إيجابيات وسلبيات كل من هذين النظامين، ودراسة حالة اللامركزية الإدارية الإقليمية أي نظام الإدارة المحلية، المتمثل بالبلديات، للوقوف على مدى نجاح البلدية في إدارة شؤون البلدة، وكشف العقبات التي تعترض حسن سير العمل البلدي، وإلقاء الضوء على حاجات البلدية، وعلى طريقة الرقابة الوصائية المحفوظة للسلطة المركزية على البلديات، مع التركيز على بلدية بلدة زفتا في محافظة النبطية.

- إشكالية التقرير:

في ظل النظام الإداري اللبناني القائم على مبدأ اللامركزية الإدارية، تُمنح البلديات صلاحيات قانونية واسعة تهدف إلى تعزيز التنمية المحلية وحماية البيئة والمحافظة عليها وتقديم الخدمات العامة بشكل أكثر فعالية. ومع ذلك، تواجه البلديات، ومنها بلدية زفتا، تحديات عديدة تعيق تحقيق أهدافها مثل ضعف التمويل، والتدخلات المركزية، وغياب التخطيط الاستراتيجي.

من هنا تبرز الإشكالية المحورية للتقرير:

إلى أي مدى نجحت اللامركزية الإدارية في تمكين البلديات اللبنانية، وخصوصاً بلدية زفتا، من أداء دورها التنموي وخلق بيئة نظيفة وتحقيق استقلاليتها الإدارية والمالية؟ هل نجح التدريب العملي في البلدية؟ ليس من مهام البلدية القيام بأعمال التدريب. ولكن في حال كان فيها منظومة إدارية حقيقية يصبح من السهل القيام بالتدريب العملي المطلوب من خلال الإطلاع على أقسامها الإدارية والمالية وفهم آليات العمل فيها.

فرضية التقرير :

اللامركزية المطلوبة في لبنان هي اللامركزية الإدارية الموسعة مع الإبقاء على الرقابة الوصائية للسلطة المركزية حفاظاً على وحدة الدولة. والإبتعاد عن اللامركزية السياسية (الفدرالية)، التي تعني تقسيم البلد إلى كيانات طائفية ومذهبية.

- مناهج التقرير :

نعتمد في هذا التقرير على المنهجين التاريخي والتحليلي. فالمنهج التاريخي ضروري للعودة إلى تاريخ نشوء وتطور العمل البلدي في لبنان وظهور اللامركزية الإدارية بشكلها القانوني. أما المنهج التحليلي فهو وسيلة بحث ومناقشة أفكار المركزية واللامركزية، لتطبيق النظام الأمثل والذي يتناسب مع حجم الإقليم ومع تنوع المجتمع اللبناني .

- هيكلية التقرير :

سنقسم خطة التقرير إلى قسمين رئيسيين، وكل قسم يقسم إلى فصلين وكل فصل إلى فرعين أو أكثر، وكل فرع إلى فقرتين أو أكثر.

القسم الأول بعنوان: وصف لمؤسسة التدريب (بلدية زفتا) إنطلاقاً من مفهوم اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها، يقسم هذا القسم إلى فصلين الفصل الأول: يتناول مفهوم اللامركزية الإدارية وأشكالها، يقسم الفصل الأول إلى ثلاث فروع: الفرع الأول بعنوان مفهوم اللامركزية الإدارية، والفرع الثاني يبحث في صُور وأوجه اللامركزية الإدارية، والفرع الثالث يتناول وصف المؤسسة مكان التدريب (بلدية زفتا). والفصل الثاني: يتناول مكونات اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها، يقسم أيضاً الفصل الثاني إلى ثلاث فروع: الفرع الأول يدرس عناصر اللامركزية، والفرع الثاني يتحدث عن وسائل تحقيق اللامركزية، والفرع الثالث يتناول نشاطات المؤسسة (بلدية زفتا): أهدافها، دورها ومشاريعها.

القسم الثاني بعنوان: التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة، يقسم هذا القسم إلى فصلين الفصل الأول: يتناول التدريب في بلدية زفتا، يقسم الفصل الأول إلى فرعين: الفرع الأول بعنوان الأنشطة التي تمت خلال التدريب، والفرع الثاني يتناول قانون الإدارة المتكاملة للنفايات. والفصل الثاني: يبحث في تقييم التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة، يقسم الفصل الثاني إلى ثلاث فروع: الفرع الأول بعنوان المشاكل البيئية في بلدة زفتا، والفرع الثاني يتحدث عن جهود البلدية والمجتمع في مواجهة التحديات البيئية، والفرع الثالث يتناول الحلول المقترحة لتحسين الوضع البيئي في بلدية زفتا.

القسم الأول

وصف لمؤسسة التدريب (بلدية زفتا) إنطلاقاً من مفهوم اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها

اللامركزية الإدارية هي نظام يهدف إلى توزيع السلطة والمسؤوليات بين مختلف الأجهزة الإدارية في الدولة، بما يسمح للهيئات المحلية أو الإقليمية بإدارة شؤونها واتخاذ القرارات بشكل مستقل عن السلطة المركزية. هذا النظام يعزز الكفاءة ويُحسّن من تقديم الخدمات للمواطنين، حيث يتمتع كل مستوى إداري بدرجة من الإستقلالية التي تُسهم في إتخاذ القرارات المناسبة وفقاً لإحتياجات المجتمع المحلي.

تنقسم اللامركزية إلى نوعين رئيسيين: اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية. فاللامركزية الإدارية تعني توزيع المهام والصلاحيات الإدارية على هيئات إدارية محلية أو إقليمية، بحيث تتولى هذه الهيئات بعض المسؤوليات التي كانت في السابق تحت إشراف الحكومة المركزية. أما اللامركزية السياسية فتتعلق بتوزيع السلطة السياسية بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية أو الإقليمية، بحيث يكون للمناطق أو الأقاليم إستقلال أكبر في إتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بها.

وتتعدد صور وأوجه اللامركزية الإدارية، والتي تشمل اللامركزية الإقليمية والمرفقية. اللامركزية الإقليمية تتعلق بتوزيع الصلاحيات الإدارية على هيئات محلية أو إقليمية تدير شؤون مناطقها مثل البلديات والمناطق الإدارية. هذا يساهم في توفير الخدمات العامة بشكل أكثر قرباً من المواطنين، مما يُحسّن من جودة الحياة المحلية. أما اللامركزية المرفقية، فتركز على تخصيص المهام والاختصاصات الخاصة بتقديم الخدمات المرفقية مثل التعليم، الصحة، والنقل إلى الهيئات التي تدير هذه القطاعات بشكل مستقل.

ولتحقيق اللامركزية الإدارية بشكل فعال، يتطلب الأمر توافر عدة وسائل من بينها الشخصية المعنوية، التي تمنح الهيئات المحلية أو الإقليمية القدرة على التصرف القانوني المستقل مثل توقيع العقود وتحمل المسؤوليات. كما أن الاستقلال المالي والإداري يُعد من الأدوات

الأساسية لتحقيق اللامركزية، حيث يُمنح كل مستوى إداري ميزانية مستقلة تسمح له بتخطيط وتنفيذ مشاريعه دون الحاجة إلى الإشراف المستمر من قبل الحكومة المركزية. وأخيراً، تتم الرقابة على الهيئات المحلية لضمان عدم تجاوز صلاحياتها وحفظ مبدأ الشفافية والمساءلة في أداء المهام.

الفصل الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية وأشكالها

تعتمد الحكومات في تنفيذ سياساتها وتنظيم أجهزتها الإدارية ورعاية مرافقها العامة، نظام المركزية الإدارية أو نظام اللامركزية الإدارية، أو نظاماً وسطاً يأخذ من المركزية واللامركزية في نفس الوقت. اللامركزية الإدارية تُعدّ من أبرز المفاهيم التنظيمية في علم الإدارة العامة، حيث تمثل نظاماً يقوم على توزيع السلطات بين الإدارة المركزية والهيئات أو السلطات المحلية أو الإقليمية. يهدف هذا النظام إلى تعزيز الكفاءة الإدارية من خلال تمكين الجهات المحلية من إتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات التي تتماشى مع احتياجات المجتمع المحلي. تتجلى أهمية اللامركزية الإدارية في دعم المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتقليل العبء على الإدارة المركزية، وتحقيق تنمية مستدامة متوازنة وشاملة. تختلف أشكال اللامركزية الإدارية وفقاً للهيكل التنظيمي والبيئة السياسية للدولة، وتشمل اللامركزية السياسية واللامركزية الوظيفية واللامركزية الإقليمية. لكل من هذه الأشكال مزايا وتحديات تعتمد على كيفية تطبيقها ومدى توافقها مع السياقات الوطنية. اللامركزية الإدارية ليست مجرد خيار تنظيمي، بل هي ضرورة في العديد من الأنظمة الإدارية التي تسعى إلى مواجهة التحديات المعاصرة في الحوكمة. أما صُور وأوجه اللامركزية الإدارية تعكس الطرق المختلفة التي يتم من خلالها توزيع السلطات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتتجلى في اللامركزية الإقليمية و اللامركزية المرفقية. لكل من هذه الصور خصائص ومميزات محددة تُعزز من تطبيق اللامركزية بشكل يتناسب مع طبيعة النظام الإداري للدولة. ان الخصائص المشتركة بين هذه الصور الشخصية المعنوية، الإستقلال المالي والإداري والرقابة المركزية. من خلال هذه الصور المختلفة، يتم تحقيق توازن بين إستقلال الهيئات المحلية أو المرافق وبين الحاجة إلى التنسيق مع الحكومة المركزية لضمان تكامل الأنشطة الإدارية وتحقيق التنمية المستدامة.

إنطلاقاً من هنا، لا بُدّ من التعرف على مفهوم اللامركزية الإدارية وما تتمثل به على أرض الواقع، هذا ما سنتناوله في الفرع الأول ومن أجل توضيح مفهوم اللامركزية لا بُدّ من التوقف عند نظام اللامركزية المعتمد في الأنظمة الديكتاتورية على عكس اللامركزية الإدارية، واللاحصرية القائمة على مبدأ التسلسل الهرمي في الإدارة وأخيراً الفدرالية التي تقوم على مبدأ الدولة المركبة والإستقلال الذاتي.

تُعَدّ اللامركزية الإدارية أحد المحاور الأساسية في دراسة التنظيم الإداري الحديث، إذ ترتبط مباشرة بكيفية توزيع السلطة داخل الدولة وبأسلوب تسيير الشؤون العامة على المستويين المحلي والمرفقي. ومع تطوّر دور الدولة واتساع مهامها، برزت الحاجة إلى أنماط مختلفة من الإدارة تضمن فعالية أكبر في إدارة المرافق العامة وتقريب القرار من المواطنين. وفي هذا السياق، يأتي تناول مفهوم اللامركزية الإدارية وصورها ليمهّد لفهم الأسس التي تقوم عليها، ولتبيان الفرق بينها وبين كلّ من المركزية الإدارية واللاحصرية واللامركزية السياسية، وذلك تمهيداً للغوص في تفصيل هذه المفاهيم في الفقرات الآتية .

الفرع الأول

مفهوم اللامركزية الإدارية

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري، وهي تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى، محلية أو مرفقية، تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية. وتظهر اللامركزية الإدارية بصور وأشكال مختلفة. وأول صورة عُرفت لفكرة اللامركزية الإدارية هي الصورة الإقليمية أو المحلية، وكانت البلدية النموذج الطبيعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية. وقد أُمست البلدية، مع مرور الزمن، تنظيمًا قانونيًا، وكياناً مستقلاً يتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلالين المالي والإداري. ومع تطور مفهوم الدولة من الدولة الشرطي إلى الدولة الراعية للإنماء والرفاهية⁽²⁾، ظهرت صورة أخرى للامركزية الإدارية تقوم ليس على أساس إقليمي بل على أساس توزيع الوظائف الإدارية وفقاً لطبيعة النشاط وللحاجة التي يُراد إشباعها، فكانت اللامركزية المرفقية مثال: الجامعة اللبنانية ومؤسسة كهرباء لبنان ومصالح المياه.. إذ تُعنى كل واحدة منها بإدارة مرفق عام، وتحقيق الغاية التي من أجلها أنشئت هذه المؤسسة العامة⁽³⁾.

نشير هنا إلى أن الطريقة التي تعتمدها الدولة في تنظيم جهازها الإداري، تتأثر بطبيعة النظام السياسي الذي تنتهجه. إذ نجد اللامركزية الإدارية تُطبق في الأنظمة الديمقراطية، بينما في الأنظمة الإستبدادية يصبح جهاز الدولة الإداري في قبضة سلطة واحدة هي السلطة المركزية التي

(2) Chafik MOUALLEM ، le régime disciplinaire de la fonction publique au liban ، publication de l'université libanaise ، saida 1974 ، p1.(بتصرّف)

(3) خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ، بيروت- باريس 1981 ، ص. 42 وما يليها. (بتصرّف)

تتولى منفردة تسيير شؤون البلاد كافة. ومن أجل توضيح مفهوم اللامركزية الادارية، لابد من إلقاء الضوء، في هذا الفرع :على المركزية، واللاحصرية، واللامركزية السياسية (الفدرالية).

الفقرة الأولى

المركزية الادارية و اللامركزية

المركزية الإدارية هي "انفراد السلطة المركزية بممارسة جميع المهام ذات الطابع الوطني العام وتلك ذات الطابع المحلي. والمركزية الادارية نوعان: المركزية المطلقة (الحصرية la concentration)، والمركزية النسبية (اللاحصرية la déconcentration). وفي الحالتين نكون أمام وجود سلطة موحدة تقوم بإدارة شؤون البلاد، وتصدر الأوامر والتعليمات التي تنفذ على جميع المواطنين وفي جميع الأراضي التابعة لها⁽⁴⁾". هذا النموذج من المركزية المطلقة يتوافق مع الأنظمة الأوتوقراطية أو الاستبدادية، وقد أصبح من المستحيل اعتماده نظراً لإتساع رقعة الدولة، وإنتشار مواطنيها في نواحيها المترامية.

تكون المركزية مطلقة عندما تحتكر السلطة المركزية في العاصمة (الممثلة برئيس الدولة والوزراء والموظفين الحكوميين) جميع الصلاحيات، وتمارس جميع مهام الدولة دون أن يكون لممثليها في الأقاليم (المحافظ والقائمقام..) أية سلطة في الانفراد باتخاذ القرارات بصورة مستقلة عن السلطة المركزية في العاصمة. " فمفهوم المركزية يعكس تركيز السلطة، بينما يعبر مفهوم اللامركزية عن تفويض السلطة وتوزيعها على المستويات الادارية⁽⁵⁾". إلا أن هذا النمط من التنظيم الإداري (المركزية المطلقة) لا يتماشى مع الدولة الحديثة لأنه يؤدي إلى تراكم المعاملات في العاصمة وإلى عرقلة مصالح المواطنين، وعدم تمكن السلطة الادارية في العاصمة من تلبية كافة حاجاتهم، بالإضافة إلى عدم تفهمها لهذه الحاجات لبعدها عنهم. وهذا ما حدا بفقهاء القانون الإداري إلى اعتماد وتفضيل المركزية الإدارية النسبية للتخفيف من سيئات المركزية الإدارية المطلقة. فلا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون البلاد عن طريق جهازها المركزي وحده، القائم في العاصمة، بل لا بد من أجل قيام الدولة بالأعباء الملقة على عاتقها، من تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية وإجتماعية وتاريخية، يقوم على كل منها ممثل للسلطة

(4) زهدي يكن ، التنظيم الإداري ، دار الثقافة ، بيروت ، لا. ت ، ص.9. (إقتباس)

(5) كامل بربر ، الإدارة عملية ونظام ، ط1 ، مجد ، بيروت 1996 ، ص.103 . (إقتباس)

العامة. وتقوم بتوزيع العمل على إداراتها المختلفة والمنتشرة في المحافظات والأقضية، دون أن يكون لأيٍّ منها أي نوع من الإستقلال عن الإدارة المركزية. هذا ما يُعرف باللاحصرية أو المركزية النسبية.

الفقرة الثانية

اللامركزية واللاحصرية

اللاحصرية تعني توزيع السلطة الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة والسلطات الادارية في الملحقات (المحافظات والأقضية)، بحيث يعود لتلك السلطات البت ببعض الشؤون الادارية، التي تخولها إياها القوانين، دون الرجوع إلى السلطة المركزية، مع بقائها مرتبطة بالسلطة المركزية برابطة التبعية وفقاً لقاعدة التسلسل الهرمي، مع ما يستتبع ذلك من سلطة رقابة وتوجيه وإعطاء الأوامر والتعليمات، وسلطة تأديبية، شأنهم في ذلك شأن الموظفين العاملين في العاصمة. فالسلطة التسلسلية هي المعيار الأساسي الذي يتميز به النظام المركزي، وهو الذي يميّزه بشكل واضح عن النظام اللامركزي، الذي تقوم فيه العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية على الوصاية أو الرقابة الادارية، وليس على التبعية أو التسلسل الاداري الهرمي. ويُلاحظ اتجاه معظم الدول نحو اعتماد النظامين معاً، المركزي واللامركزي، حيث تتعادل أو تتوازن السلطة المركزية مع السلطات اللامركزية، ويكون فيه للسلطات اللامركزية حرية تقرير أعمالها الادارية، التي تصبح نافذة بعد موافقة السلطات المركزية عليها. فاللاحصرية لا تؤدي إلى إنشاء هيئات ادارية مستقلة، ولكنها تنقل فقط موقع سلطة التقرير⁽⁶⁾.

تكاد تكون اللاحصرية الإدارية التنظيم الإداري المعتمد في معظم بلدان العالم إلى جانب اللامركزية الادارية. فوحدة الدولة، القانونية والسياسية، في هذا النظام، تبقى أكيدة وراسخة. فالدولة هي التي تقرر وتنتهي وتأمّر. ولكن بدلاً من أن تقوم بكل ذلك في العاصمة فقط فإنها تقوم به أيضاً محلياً، بواسطة موظفيها في الأقاليم، الأمر الذي تنتج عنه فوائد وحسنات عديدة أهمها:

- التخفيف من أعباء ومهام السلطة المركزية في العاصمة.

(6) طارق المجذوب ، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، الدار الجامعية ،

بيروت 1998 ، ص120 . (بتصرف)

- التخفيف من أعباء المواطنين، وبت معاملاتهم في الأقاليم حيث أماكن سكنهم، بدلاً من انتقالهم إلى العاصمة.

- إنعاش المحافظات والأقضية النائية في الدولة، بسبب وجود ممثلين للسلطة في هذه المناطق، وتقدمهم لحاجات ومتطلبات هذه المناطق⁽⁷⁾.

واللاحصرية الإدارية قد تتم عن طريق تفويض الوزير بعض الصلاحيات إلى موظفي وزارته ، في الإقليم، أو قد تتم عن طريق تنظيم قانوني مستقل كقانون التنظيم الإداري في لبنان الصادر بالمرسوم الإشتراعي 116 تاريخ 1959/6/12، والذي يُنيط بكل من المحافظ والقائم مقام بعض الصلاحيات ضمن نطاق المحافظة أو القضاء. كما أجاز التشريع اللبناني إنشاء مختارية في كل قرية يزيد عدد سكانها عن خمسين نسمة.

فاللاحصرية الإدارية، أي الإدارة المركزية على الصعيد المحلي، تقوم إذن على مستويين هما: المحافظات والأقضية، ومستوى ثالث رديف هو المختارية.

أولاً : المحافظات: قُسم لبنان بالمرسوم الإشتراعي رقم 11 تاريخ 1954/12/29، إلى خمس محافظات: محافظة بيروت ومركزها بيروت، محافظة لبنان الشمالي ومركزها طرابلس، ومحافظة جبل لبنان ومركزها بعبدا، ومحافظة الجنوب ومركزها صيدا، ومحافظة البقاع ومركزها زحلة. ثم جاء القانون رقم 75/36 تاريخ 1975/9/23، لينشئ محافظة جديدة هي محافظة النبطية ومركزها النبطية. ألحق بها ثلاثة أقضية: قضاء مرجعيون، وقضاء بنت جبيل، وقضاء حاصبيا . والمحافظات ما هي إلا تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، وإنما تجمع في إطارها مختلف دوائر الدولة (بما فيها محاكم الاستئناف والدوائر العسكرية) التي تمثل الوزارات في الأقاليم. يدير شؤون المحافظة موظف اسمه المحافظ، يُعيّن من حملة الإجازة في الحقوق أو ما يعادلها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويعتبر من موظفي الفئة الأولى. يمثّل المحافظ جميع وزارات الدولة في نطاق المحافظة ما عدا وزارتي العدل والدفاع الوطني، وهو الرئيس الأعلى لجميع موظفي الدولة في محافظته.

يتمتع المحافظ بصلاحيات واسعة في نطاق المحافظة، تتناول الشؤون الأمنية والاقتصادية والصحية والتربوية والاجتماعية. ويتولى مراقبة الأوضاع السياسية في المحافظة باعتباره ممثل الحكومة ومنفذ سياستها. كما يتولى مسؤولية سلطة الوصاية على الجماعات الادارية اللامركزية (البلديات). والمحافظ على الرغم من صلاحياته الواسعة، يبقى موظفاً إدارياً خاضعاً لسلطة رؤسائه

(7) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص ص. 46-48. (بتصرف)

التسلسليين (وزير الداخلية)، ويكون عليه رفع التقارير عن حالة المحافظة وبخاصة من النواحي السياسية والاقتصادية.

ثانياً : الأفضية: الأفضية كالمحافظات هي مجرد تقسيمات إدارية، لا تتمتع بالشخصية المعنوية أو بالاستقلال الإداري والمالي. يدير شؤون القضاء موظف فئة ثالثة، يدعى القائمقام. وضعه في القضاء شبيه بوضع المحافظ في المحافظة، لجهة تمثيله لوزارات الدولة. يتمتع بسلطة الوصاية على البلديات، لكنه يبقى خاضعاً لسلطة المحافظ التسلسلية المباشرة.

ثالثاً : المختارية ومجلس المختارين: تمتد إدارة الدولة، على المستوى المحلي، إلى المدن والقرى. فتقوم إلى جانب البلديات وحتى بدون وجود بلديات، سلطات محلية تتمثل بالمختارين والمجالس الاختيارية، دون أن تعتبر المجالس الاختيارية وحدات لامركزية أو جماعات محلية، تتمتع بالشخصية المعنوية وبالكيان الذاتي المستقل. فهي جهاز من أجهزة الدولة على المستوى المحلي. وهي الحلقة الثالثة في سلسلة التنظيم الإداري المركزي الإقليمي. فقد أجاز القانون الصادر في 1947/11/27، إنشاء دائرة محلية ومجلس مختارين في كل محلة يزيد عدد سكانها المقيمين فيها على خمسين نفساً. ثم جاء القانون 665 تاريخ 1997/12/29، ليجري بعض التعديلات على قانون المختارين . فنصّ في المادة 28 منه على تأليف المجالس الاختيارية وكيفية انتخاب أعضائها بحيث " يتألف المجلس الاختياري في المدن والقرى من مختار وثلاثة أعضاء. أما في الأحياء فيتم انتخاب مختار بدون أعضاء اختياريين. وعدّلت المادة 31 من القانون 97/665، مدة ولاية المختارين وأعضاء المجالس الاختيارية لتصبح ست سنوات.

يقوم المختار بتمثيل الإدارة في بعض الشؤون الإدارية البحتة، كإعطاء الشهادات والإفادات أو الإخباريات، أو تسهيل مهمة بعض مأموري الإدارة عند قيامهم بوظائفهم، ومساعدة الجباة في استيفاء الضرائب والرسوم، ومرافقة مأموري الأمن عند دخول الأماكن المطلوب تفتيشها ضمن القرية أو المحلة. وكذلك المحافظة على سجلّ النفوس وقيد جميع الوقوعات الجديدة التي تبلغ إليه من دائرة النفوس والتصديق على بعض المعاملات كوثائق الولادة والزواج والطلاق والوفاة.. والتصديق على صحة إمضاء أو بصمة الشخص بعد التأكد من هويته.

أما المجلس الإختياري فتتخصر مهمته في المداولة لما فيه المصلحة العامة ومعاونة المختار، دون أن يكون له حق إصدار قرارات نافذة.

"هكذا يبدو المختار في النظام الإداري اللبناني، معاوناً للسلطات المركزية، وكذلك إعتبرت مؤسسة المختار، كإدارة تابعة لجهاز الدولة المركزي. لا سيما وأنه ينفذ قرارات السلطة العليا في البلاد، ويخضع على الرغم من كونه منتخباً، للسلطة التسلسلية التي يتولاها القائمقام⁽⁸⁾".

(8) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص. 434 . (إقتباس)

فالأحصرية إذن، هي شكل من أشكال المركزية وليست وجهاً من وجوه اللامركزية. وتتميز الأحصرية عن اللامركزية بمعيار أساسي هو السلطة التسلسلية. إذ في النظام اللامركزي تقوم العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات المحلية على الوصاية الإدارية، وليس على التبعية أو التسلسل الهرمي.

الفقرة الثالثة

اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفدرالية)

تختلف اللامركزية الادارية عن الفدرالية (9). اللامركزية الإدارية هي حلقة ، وإن متميزة ، في سلم التنظيم الإداري للدولة البسيطة. بينما اللامركزية السياسية تتعلق بشكل الدولة المركبة (شكل فدرالي أو كونفدرالي). فالفدرالية هي لامركزية سياسية تشير إلى الدولة المركبة، لا نجدها إلا في الدول الكبرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا وغيرها .. تتعلق اللامركزية الإدارية بالتنظيم الإداري للدولة، بينما تتعلق الفدرالية بشكل الدولة (10). إنها نوع من التنظيم السياسي الدستوري للدولة، بمعنى أن تنظيم جهاز الدولة في اللامركزية السياسية لا يتناول الإدارة فقط، كما هو الحال في اللامركزية الإدارية، لكنه يمتد إلى التشريع والقضاء أيضاً. فالدولة الفدرالية هي دولة مركبة، عبارة عن اتحاد دول أو ولايات، لكل ولاية برلمانها الخاص وجهازها القضائي والبوليسي، ولها دستورها الخاص. لكنها تتشارك جميعها في تكوين الإدارة العامة للاتحاد. فمجلس الشيوخ الأمريكي مثلاً يتكون من ممثلين عن كل دولة عضو في الاتحاد بصرف النظر عن عدد سكان كل دولة من هذه الدول. بينما الهيئات المحلية (في اللامركزية الادارية) لا تشارك في تكوين إدارة الدولة بصفقتها تلك.

تجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين السلطة المركزية في الدولة البسيطة وبين السلطات المحلية، تتميز بالرقابة الادارية التي تمارسها السلطة المركزية أو ممثلوها على الهيئات المحلية، في حين أن العلاقة بين الدولة الفدرالية والدول الأعضاء يحكمها الدستور، وليس لسلطات الدولة

(9) حول أوجه اللامركزية أنظر : عزّت الأيوبي ، مبادئ في نظم الإدارة المحلية ، دار الطلبة العرب ، بيروت ، لا.ت ، ص. 25 . (بتصرف)

(10) حول أنواع الدول وأشكالها راجع : إسماعيل الغزال ، الدساتير والمؤسسات السياسية ، مؤسسة عز الدين ، بيروت 1996 ، ص ص 93-101. (بتصرف)

أحمد سرحال ، القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، ط1 ، دار الحداثة ، بيروت 1986 ، ص 21 وما بعدها.

الاتحادية أيّ حق بالرقابة على الدول الأعضاء. وتقوم عادة محكمة دستورية عليا، كما في الولايات المتحدة، تراقب دستورية القوانين وتعتبر ضماناً كافية لاستقلال الدول الأعضاء.

اللامركزية السياسية تعني أنّ كل دولة عضو في الإتحاد الفدرالي يكون لها الحق في دستور خاص بها، وتشريعات خاصة تصدرها برلمانات خاصة. والدولة العضو تمارس السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، دون أية رقابة من الدولة الاتحادية، باستثناء ما تقوم به المحكمة الدستورية العليا من رقابة على دستورية القوانين، هذا ما يُعرف بمبدأ الاستقلال الذاتي. بينما اللامركزية الإدارية تعني أن صلاحيات الهيئة المحلية تنحصر في الشؤون الإدارية فقط، وذلك تحت رقابة السلطة المركزية للدولة. فاللامركزية الإدارية لا تؤثر في وحدة الدولة التي تبقى موحدة في سلطاتها الثلاث، وتحافظ على شكلها كدولة بسيطة. ولكنها لا تعتبر إمتداداً للسلطة المركزية كما هي اللاحصرية، وإنما تستقل عن السلطة المركزية في إدارة الوحدة الإدارية اللامركزية عن طريق هيئات منتخبة ومستقلة عن الحكومة، ولا تخضع لها خضوعاً تسلسلياً⁽¹¹⁾.

وبعد هذا العرض لمفهوم اللامركزية الإدارية وبيان تمايزها عن كلّ من المركزية واللاحصرية واللامركزية السياسية، يتبيّن أن الإطار النظري لهذا المفهوم لا يكتمل إلا بالانتقال إلى دراسة صوره العملية التي تجسّد تطبيقه داخل الدولة. فالفهم الدقيق للامركزية لا يقتصر على تحديد موقعها ضمن أشكال التنظيم الإداري، بل يستلزم أيضاً التعرّف إلى تجلياتها الميدانية والهيئات التي تتولّى ممارستها. ومن هنا تبرز أهمية التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، بوصفهما الصورتين الأساسيتين اللتين اعتمدتهما الأنظمة الإدارية الحديثة لتأمين مشاركة أوسع في إدارة الشؤون العامة وتحقيق قدر أكبر من الفعالية والمرونة. وعليه، يأتي الفرع الثاني ليتناول هذه الصور بتفصيل، مبيّناً الأسس التي تقوم عليها، والخصائص التي تميّز كلاً منها، والدور الذي تلعبه في تطوير الإدارة العامة وتعزيز التنمية المحلية.

(11) حسين ظاهر ، محاضرات في الإدارة العامة ، الجامعة اللبنانية ، صيدا 1995 ، ص ص 102-130.

(بتصرف)

الفرع الثاني

صُور وأوجه اللامركزية الادارية

اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري في الدولة. وهي تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى، محلية أو مرفقية تباشر وظيفتها تحت اشراف ورقابة السلطة المركزية. إذن، لقد عرفت الدولة الحديثة نوعين من اللامركزية الادارية : اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية. وفي لبنان قد أضاف إليهما اتفاق الطائف وجهاً ثالثاً هو مجلس القضاء. تُعتبر البلدية النموذج الطبيعي لصورة اللامركزية الإدارية الإقليمية، والتجسيد التنظيمي والواقعي لها وتسمى كذلك الادارة المحلية، أو الحكم المحلي. واللامركزية الادارية " تقضي بمنح الأقاليم في الدولة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، وسلطة الإشراف على المرافق المحلية، ويشترط لقيام هذه اللامركزية: أن يكون للمجموعة المحلية شؤون خاصة بها، وأن تدير هذه المجموعة شؤونها بنفسها. ويكون لكل منها بالتالي موازنتها الخاصة وأنظمتها الوظيفية والمالية والإدارية المستقلة، لكنها تبقى خاضعة لرقابة الإدارة المركزية ووصايتها⁽¹²⁾". إلا أن هذه الكيانات المستقلة إدارياً بقيت على المستوى الإقليمي، واقتصر اهتمامها على الشؤون المحلية البحتة.

مع بداية القرن العشرين، ومع إزدياد المسؤوليات الملقة على عاتق الدولة، وتغير المفهوم السابق لدور الدولة (الدولة الحارس)، وأُستتدخِل في مختلف الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنمائية، بدأ الفكر القانوني المعاصر، يؤكد أن اللامركزية الإقليمية ليست التطبيق الوحيد لنظام اللامركزية الادارية، وإنما هناك تطبيق جديد لهذا النظام تفرضه مقتضيات العصر والتطور. لم يعد توزيع العمل يستند إلى العنصر الإقليمي فقط، بل إستناداً إلى طبيعة النشاط والحاجة التي يُراد إشباعها، والمشاريع التي ترغب الدولة في إنجازها. وبما أن هذه المشاريع تحتاج إلى أجهزة إدارية فنية ومتخصصة تستقل في إدارة أعمالها، وتحرر من القيود والمعاملات الادارية الشكلية ومن "الروتين" الاداري المعمول به في الادارات الرسمية، فكان أن أُحدثت مصالح ومؤسسات عامة أُعطيت الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري تسهيلاً لعملها، وحرصاً على تنفيذ المشاريع الحيوية والمرافق العامة في البلاد بالسرعة المطلوبة وبالطريقة المثلى. وقد عُرِفَ هذا التطبيق في القانون الاداري بإسم اللامركزية المرفقية .

(12) فوزي حبيش ، الادارة العامة والتنظيم الاداري ، دار النهضة العربية ، بيروت 1991 ، ص 351-354.

(إقتباس)

الفقرة الأولى

اللامركزية الإقليمية (البلديات)

يُقصد باللامركزية الإقليمية أو المحلية (la décentralisation territoriale) استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه، ويكون للشخص الاداري اللامركزي (البلدية) في هذه الحالة، إختصاص عام بالنسبة لجميع مرافق هذا الجزء المحدد من أرض الدولة. تُعتبر البلديات واتحاد البلديات المظهر الوحيد المعبر عن اللامركزية الادارية الإقليمية في لبنان. إذن الادارة المحلية أسلوب من أساليب التنظيم الاداري يُراد به توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الدولة، وبين الهيئات الإدارية المتخصصة على أساس إقليمي لتباشر ما يُعهد به إليها تحت رقابة هذه السلطة. وتوزيع الوظيفة الإدارية بين الدولة والهيئات المحلية، يتنوع من وقت لآخر ومن مرحلة لأخرى، وكل دولة تأخذ بالأسلوب الذي يتفق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية⁽¹³⁾.

"في فرنسا تنقسم الوحدات اللامركزية الإقليمية إلى محافظات Départements ومدن وقرى يطلق عليها تسمية البلديات Communes ويضاف إلى المحافظات والبلديات وحدتين إداريتين هي: الكانتونات Les Cantons والدوائر Les Arrondissements . هذه الوحدات هي تقسيمات إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا شأن لها بنظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية"⁽¹⁴⁾، شأنها في ذلك شأن المحافظات والأقضية في لبنان.

في مصر، "ينص دستور 1971 في المادة 161 على أن تقسم الجمهورية إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات والمدن والقرى"⁽¹⁵⁾.

في الجمهورية العربية السورية، "يحدد قانون الإدارة المحلية، الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 15 لعام 1971، الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية على الوجه الآتي: المحافظة والمدينة والبلدة والوحدة الريفية والقرية"⁽¹⁶⁾.

(13) وليد محمد العبادي ، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية ، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان

1995 ، ص. 5 . (بتصرف)

(14) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص. 61 . (إقتباس)

(15) عادل حسن ، وزهير مصطفى ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت 1978 ، ص. 435 . (إقتباس)

(16) عبدالله طلبة ، الإدارة العامة ، ط5 ، منشورات جامعة دمشق ، سوريا 1994 - 1995 ، ص. 173 .

(إقتباس)

في لبنان، عرّف قانون البلديات الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 118 تاريخ 6/30/1977 وتعديلاته، البلدية، بأنها إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها الجغرافي، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري.

الفقرة الثانية

اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)

إن المهام الجديدة التي أخذتها الدولة على عاتقها في عصرنا الحاضر أوجبت عليها إنشاء أجهزة أو تنظيمات جديدة إضافة إلى الوزارات والإدارات التابعة لها، لتلبية المتطلبات الجديدة ومواجهة الأعباء المستحدثة بسرعة وفعالية من جهة، وبمرونة وحرية واستقلال من جهة أخرى. فكانت المؤسسات العامة والمصالح المستقلة في لبنان، إحدى صُور هذا التنظيم الجديد، ونموذجاً للامركزية المرفقية.

وقد برّر نشوء المؤسسات العامة عزز الدولة بنفسها عن تحقيق جميع المهام التي التزمت بها. ما حدا بالدولة إلى اعتماد الفكرة الجديدة، لتعهد تارة إلى سلطات منتخبة من الشعب بإدارة الأمور المحلية وتسييرها، فكانت اللامركزية الإقليمية المتمثلة بالبلديات، وتارة أخرى بإجتزاء من مجمل ما تُديره من مرافق عامة، مرفقاً عاماً أعطته الشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري في سبيل تحقيق أهدافه، فكانت اللامركزية المرفقية، المتمثلة بالمؤسسات العامة⁽¹⁷⁾.

أولاً : مفهوم المؤسسة العامة:

"المؤسسة العامة مرفق عام، متخصص في نشاط أو نشاطات معينة، يحددها نصٌ إنشائها، وتتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي والإداري⁽¹⁸⁾".

1 - المؤسسة العامة مرفق عام:

المرفق العام يكون موجهاً نحو تحقيق المصلحة العامة، ولا يكون الربح أو الكسب المادي في هذا المجال هدفاً له، بل أحياناً نتيجة حتمية لطبيعة المرافق العامة ذات الطابع التجاري أو الصناعي أو الزراعي.

⁽¹⁷⁾ حسن الحلبي ، المؤسسات العامة في لبنان ، منشورات عويدات ، بيروت 1974 ، ص 6 . (بتصرّف)

⁽¹⁸⁾ فوزي حبيش ، المرجع السابق ، ص. 429 . (إقتباس)

يترتب على إعتبار المؤسسة العامة مرفقاً عاماً نتائج هامة أبرزها:

- يجب أن تستهدف في نشاطاتها تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمات إلى المواطنين.
- إن القرارات الصادرة عن المؤسسة العامة هي قرارات إدارية تخضع للقانون العام، ويعتبر كبار الموظفين فيها موظفين عموميين وإن كانوا مستقلين عن موظفي الدولة.
- تعتبر الأعمال التي تتم على عقار لصالحها أشغلاً عامة، كما تعتبر أموالها أموالاً عامة.

2 - المؤسسة العامة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية:

تترتب على تمتع المؤسسة العامة بالشخصية المعنوية النتائج التالية:

- الأهلية وحق التملك: لها الحق في التملك والشرء والبيع، وقبول الهبات والتبرعات، ولها الحق في الإقراض..
- حق التقاضي: لها حق التقاضي أمام المحاكم بما في ذلك حقها في مقاضاة الدولة.

3 - المؤسسة العامة مرفق عام يتمتع بالاستقلال المالي والإداري:

- لها موازنتها الخاصة المستقلة عن موازنة الدولة. تتغذى من موارد المؤسسة نفسها ومن واردات خزينة الدولة عند الحاجة.
- أما الاستقلال الإداري فيظهر في قيام أجهزة خاصة فيها.
- غير أن هذا الاستقلال بوجهيه المالي والإداري، ليس مطلقاً، بل قيّدته الدولة بالوصاية والرقابة الإدارية .

4 - المؤسسة العامة مرفق عام متخصص في نشاط أو نشاطات معينة:

أي أن المؤسسة العامة تنشأ لأغراض محددة يترتب عليها أن تعمل في إطارها، ويترتب على ذلك:

- عدم جواز ممارسة أيّ نشاط يخرج عن إطار غاية ومهمة المؤسسة العامة، فلا يستطيع الشخص المعنوي أن يعمل بصورة مشروعة إلا ضمن نطاقه المحدد بالقانون أو النظام. ما يعني عدم جواز ممارسة أيّ نشاط يخرج عن إطار غاية ومهمة المؤسسة العامة لأنه سيكون عرضة للإبطال⁽¹⁹⁾.
- حصر حق المؤسسة العامة باللجوء إلى القضاء فقط في مجال الدفاع عن مصالحها.

⁽¹⁹⁾ محمد ليله كامل ، المؤسسات العامة ، مكتبة جامعة بيروت العربية ، 1978 ، ص 118 . (بتصرف)

- ضرورة تأمين الوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لقيام المؤسسة العامة بنشاطها، بما يضمن تحقيق المهمة التي أنشئت من أجلها .

ثانياً - تنظيم وإدارة المؤسسات العامة:

" تنشأ المؤسسة العامة وتلغى وتدمج بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء⁽²⁰⁾ ". ويحدد المرسوم نوعها وغايتها ومهمتها ومركز ونطاق عملها والوسائل الفنية والإدارية والمالية اللازمة لها. وويتضمن ربطها، حسب طبيعة أعمالها، بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإدارية عليها. تُدار جميع المؤسسات العامة في لبنان بواسطة سلطتين متميزتين هما: السلطة التقريرية المتمثلة بمجلس الإدارة، والسلطة التنفيذية التي يتولاها المدير العام أو المدير. تمارس الإدارة المركزية الرقابة على المؤسسات العامة لضمان شرعية أعمال هذه المؤسسات وتسهيل نشاطاتها وتحقيق أهدافها، وتتمثل هذه الرقابة في:

- رقابة وزارة الوصاية.
- رقابة وزارة المالية.
- رقابة مجلس الخدمة المدنية.
- رقابة التفتيش المركزي.
- رقابة ديوان المحاسبة.

ونشير إلى أن النظام العام للمؤسسات العامة قد أعطى أيضاً المحافظ أو القائمقام، كل ضمن نطاق صلاحياته، حق الإشراف على المؤسسات العامة الواقعة في نطاق المحافظة أو القضاء.

تخضع أغلبية مقررات مجلس الإدارة لتصديق لاحق من قبل سلطة الوصاية لكي تصبح نافذة. وقد حدد النظام العام للمؤسسات العامة تلك المقررات بصورة حصرية، ومنها أنظمة المستخدمين والأجراء والمحاسبة والموازنة السنوية.

⁽²⁰⁾ المرسوم الإشتراعي رقم 4517 تاريخ 1972/12/13. (إقتباس)

الفقرة الثالثة

مزايا اللامركزية الإدارية

تُعتبر اللامركزية الإدارية من ضرورات الأنظمة الديمقراطية:

- لأنه أصبح من الصعب على الحكومة المركزية أن تقوم وحدها بكل الأعباء وتتجزر كل المهام.
- اللامركزية تكفل قدرًا كبيراً من العدالة في توزيع النفقات والمشروعات العامة على مختلف أقاليم الدولة.
- الديمقراطية السياسية لا تتحقق إن لم تصاحبها ديمقراطية إدارية تتجسّد باللامركزية الإدارية، التي تتيح للمواطنين فرصة الإسهام في إدارة شؤونهم الخاصة المحلية، والتمرس بالعمل الإداري والسياسي. إن العمل الإداري المحلي مدرسة للعمل السياسي العام.
- اللامركزية تخفف الأعباء عن كاهل الإدارة المركزية، وتختصر النفقات، وتكفل حسن سير المرافق العامة في الأقاليم .
- المواطنون في الأقاليم هم أدرى الناس بحاجاتهم وأكثرهم معرفة بشؤون مناطقهم، وأشدهم حرصاً عليها. ويرغبون بإدارة شؤونهم بأنفسهم عن طريق انتخاب الهيئات المحلية المولجة بإدارة هذه الشؤون، وهذا شبيه بالديمقراطية السياسية التي تتيح للمواطنين أن يحكموا أنفسهم بأنفسهم بواسطة نوابهم.
- برهنت اللامركزية بأنها أقوى على مواجهة الأزمات الداخلية والخارجية من النظام المركزي. على الرغم من كل هذه الإيجابيات والمزايا، فقد تعرّضت اللامركزية للإنقذاد لقد أخذ عليها أنها تُعرّض الوحدة السياسية والقانونية للدولة للخطر. وتشجع بعض الوحدات اللامركزية على التناحر والتناز. ولكن هذه المخاوف تتلاشى بسرعة إذا علمنا أن اللامركزية لا تشمل كل الوظائف والمرافق في الدولة، فهناك شؤون وطنية عامة، كالخارجية والدفاع والاقتصاد والترتبة، يجب أن تبقى دوماً من اختصاص السلطة المركزية، الأمر الذي يرسخ الوحدة والتلاحم الوطني⁽²¹⁾.

وتأسيساً على ما تقدّم من عرضٍ لمفهوم اللامركزية الإدارية وصورها المختلفة، سواء اللامركزية المرفقية التي تُعهد فيها إدارة المرافق العامة إلى هيئات مستقلة، أو اللامركزية الإقليمية التي تُمثّلها الوحدات المحلية كالبلديات، يتّضح أن هذه الصيغة الإدارية تقوم على

⁽²¹⁾ طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، الدار الجامعية، بيروت

1998 ، ص125 وما بعدها. (بتصرّف)

توسيع قاعدة المشاركة المحلية وتعزيز كفاءة تقديم الخدمات. فاللامركزية، بما تتيحه من قرب بين الجهة الإدارية والسكان، تُسهم في تسريع اتخاذ القرار وتحسين نوعية الخدمات وتكييفها مع حاجات المجتمع المحلي. ومن هذا المنطلق، تبدو البلديات نموذجاً عملياً يُجسّد إيجابيات اللامركزية على أرض الواقع، إذ تمنحها التشريعات صلاحيات واسعة في إدارة شؤونها وتطوير بيئتها المحلية.

وإنطلاقاً من هذا الأساس النظري، يأتي التدريب في بلدية زفتا كفرصة عملية لتلمّس كيفية تطبيق مبادئ اللامركزية الإدارية في مؤسسة محلية. فبلدية زفتا، بصفتها وحدة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، تشكّل نموذجاً واضحاً لكيفية ممارسة الصلاحيات المحلية في إدارة الخدمات، وتنظيم الشؤون الحضرية، والتخطيط للمشاريع التنموية. وقد أتاح التدريب في هذه المؤسسة التعرف عن كثب إلى هيكليتها الإدارية، وآليات عملها، وكيفية تعاملها مع حاجات الأهالي ضمن إطار الصلاحيات الممنوحة لها.

الفرع الثالث

وصف المؤسسة مكان التدريب (بلدية زفتا)

تُعدّ بلدية زفتا إحدى الهيئات الإدارية المحلية التي تُجسّد مبدأ اللامركزية في إدارة الشؤون العامة ضمن نطاقها الجغرافي. وتضمّ البلدية عدداً من الأقسام والمكاتب الإدارية التي تتكامل فيما بينها لتقديم الخدمات للمواطنين وتنظيم المعاملات الرسمية. يقع مبنى البلدية في موقع مركزي داخل البلدة، ويتميز بسهولة الوصول إليه من قبل الأهالي والوافدين. ويعمل في البلدية جهاز وظيفي متنوّع يضم موظفين إداريين وفنيين، يشرفون على مختلف الخدمات كتنظيم السجلات، إعداد المستندات الرسمية، متابعة الشؤون الإنمائية، وتنفيذ القرارات الصادرة عن المجلس البلدي.

أولاً : تاريخ نشوء وتطور البلديات في لبنان

نشأت أولى البلديات في أواسط القرن التاسع عشر، في إسطنبول عاصمة السلطنة العثمانية. كنتيجة لسياسة الإصلاح التي انتهجها السلطان عبد المجيد (1839 – 1861)، وما لبثت وتيرة الإصلاح أن تسارعت واتسع نطاقها، حتى طالت مختلف الشؤون الادارية والاقتصادية والاجتماعية والمالية وغيرها. وظهرت أول بلدية في متصرفية جبل لبنان، في بلدة دير القمر عام

1864، وبعد ثلاث سنوات عيّن داوود باشا مجلساً بلدياً جديداً لبلدية دير القمر، تألف من سبعة من وجهاء عائلات البلدة وملاكها. فكانت نموذجاً للإدارة البلدية المحلية، سرعان ما انتشر في نواحي المتصرفية، فقامت بلديات في زحلة وجونية وجبيل والبترون وطرابلس وصيدا وغيرها من البلدات التي تستوفي شروط إنشاء البلدية⁽²²⁾. وقد نصّت المادة الأولى من قانون البلديات العثماني الصادر بتاريخ 1877/10/5، على أن "يترتب مجلس بلدي في كل مدينة وقصبة". تألف المجلس من رئيس ومعاون له وستة أعضاء بالإضافة إلى أعضاء استشاريين من بينهم طبيب ومهندس ويكون للمجلس أيضاً كاتب وأمين صندوق وعدد من مأموري التفتيش. وظلّت طريقة تأليف المجالس البلدية في متصرفية جبل لبنان، أقرب إلى التعيين منها إلى الانتخاب الشعبي الحقيقي. ولم تحصل انتخابات فعلية إلا في عام 1912 وفي بلديات محددة هي بلديات عمشيت وبيت الدين وزحلة. وكانت هي الانتخابات الأولى والأخيرة في عهد المتصرفية ووقعت الحرب العالمية الأولى⁽²³⁾.

في عهد الإنتداب، ومع إعلان دولة لبنان الكبير، أبقى الجنرال غورو البلديات القائمة على حالها. ثم اصدر القرار (190) الذي قضى بإنشاء دائرة التفتيش للبلديات في مديرية الداخلية. هذا يفسّر علاقة السلطة البلدية بالسلطة المركزية العليا. يكون للحكومة الحق في مراقبة البلدية كي تتفادى وجود دولة ضمن الدولة، وأن على رئيس البلدية أن يكون ممثلاً للحكومة المركزية. وقد شجعت سلطة الانتداب انتشار البلديات لتشمل سائر المناطق، وذلك إدراكاً منها لأهمية الدور الذي يمكن أن تضطلع به البلدية في عملية التنمية والتطوير البلدي، الأمر الذي يخفف أعباء كثيرة على إدارة الدولة المركزية.

في عهد الإستقلال، شهدت البلديات إنتشاراً واسعاً في مختلف المناطق اللبنانية، ما يعكس اهتمام السياسات الحكومية لمواجهة الحاجات الخدماتية الضاغطة على أكثر من مستوى عمراني وإسكاني وتربوي وغير ذلك. ففي فترة زمنية لا تزيد على ثلاثين سنة (1947-1977) ظهرت تسعة مراسيم أو قوانين للتنظيم البلدي في لبنان⁽²⁴⁾. نصّت هذه التشريعات على شروط إنشاء البلدية، وخاصة ما يتعلق منها بحجم سكان المدينة أو القرية المراد إنشاء بلدية فيها، وما يتعلق بتوفير حد أدنى من الإيرادات المالية السنوية. وحددت عدد أعضاء المجلس البلدي تبعاً لعدد سكان المدينة أو القرية. واعتمدت التخصصية في التنظيم الداخلي للبلدية من خلال إنشاء

⁽²²⁾ محمد مراد ، المجالس البلدية والإختيارية ، تطوّر وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني ، ط1 ، دار

الفارابي، بيروت 1997 ، ص 38 وما بعدها. (بتصرّف)

⁽²³⁾ محمد مراد ، المرجع نفسه ، ص 51 . (بتصرّف)

⁽²⁴⁾ محمد مراد ، المرجع نفسه ، ص 121 وما بعدها. (بتصرّف)

دوائر إدارية ومالية وصحية وغيرها. ولحظت المادة 93 من القانون 63/29 وجوب توفروظيفتين دائمتين : كاتب البلدية وأمين الصندوق. كما أتاحت المادة (96) من هذا القانون، لرئيس البلدية حق تعيين جميع الموظفين الإداريين والشرطة والحرس والأجراء والعمال والفنيين، على أن يخضع هذا التعيين لتصديق المحافظ. هذا ونصّت المادة 60 من القانون 63/29 على صلاحيات البلدية في مختلف المجالات (25).

ثانياً : نشأة وتطور بلدية زفتا (وصف المؤسسة): نشأت بلدية زفتا في العام 1965، وتألّف مجلسها من ثمانية أعضاء. وفاز في أول مجلس بلدي في زفتا الأعضاء السادة: عفيف قلقاس، سجيّع بديع فقيه، عبد المنعم قلقاس، محمد أحمد وهبي، نمر أسعد عواضه، منيف حبيب أيوب، قاسم خليل مصره، و خليل ابراهيم أحمد. أما الرئيس ونائبه فقد تم انتخابهما في جلسة دعا إليها قائممقام النبطية، ادمون مشعلاني في حينه، وذلك بتاريخ 1965/12/6. وفاز بالرئاسة السيد عفيف حسن قلقاس، وبمركز نائب الرئيس السيد سجيّع بديع فقيه، وقد نال كل منهما ثمانية أصوات. ولكن مع الأسف، لم يدم المجلس البلدي فترة طويلة بسبب الخلافات العائلية حينها، وإستقالة بعض أعضائه، مما أفقد المجلس نصابه، وانتقلت المهام إلى قائممقام النبطية. وبعد استحداث محافظة النبطية انتقلت المهام إلى المحافظ، واستمر الوضع على حاله إلى حين حصول انتخابات بلدية في العام 1998. وأصبح المجلس البلدي يتألّف من اثني عشر عضواً، تناسباً مع زيادة عدد سكان البلدة. إذ أصبح عدد السكان في بلدة زفتا اليوم (عام 2024)، سبعة آلاف نسمة، وأصبح عدد الناخبين ثلاثة آلاف ومئة ناخب، وفقاً للقوائم الانتخابية الصادرة عن وزارة الداخلية - المديرية العامة للأحوال الشخصية - للعام 2024، وتكون مدة ولاية المجالس البلدية ست سنوات.

جرت آخر انتخابات بلدية في العام 2016 وكان عدد أعضاء المجلس البلدي في بلدة زفتا 12 عضواً . وأصبح عملياً 11 عضواً بسبب إستقالة أحدهم مباشرة بعد إعلان نتائج الإنتخابات. فضمّ مجلس العام 2016 الأعضاء السادة: داوود شومان رئيساً، وعفيف أحمد وهبي نائباً للرئيس، بالإضافة إلى الأعضاء: علي صادق حمزة، علي فريد حمزة، أسعد سيد، يحي شومان، بلال حمزة، مهدي عواضة، حسين حيدر، عادل أيوب، وحسين طعان قلقاس. والجدير قوله أن الترشيحات إلى انتخابات المجلس البلدي تمّت على أساس حزبي وعائلي وبعض الكفاءة.

(25) عادل حسن ، وزهير مصطفى ، الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، بيروت 1978 ، ص. 497 (بتصرّف)

علماً أنه جرت إنتخابات البلدية بتاريخ 24 أيار 2025 ونتج عنها مجلس بلدي جديد بتاريخ 2 حزيران 2025⁽²⁶⁾.

ثالثاً : واقع بلدة زفتا: تتبع بلدية زفتا لقضاء النبطية، يبلغ عدد سكانها بالكامل حوالي سبعة آلاف نسمة، عدد الوحدات السكنية المشغولة تقارب الألف ومئة وستون وحدة (1160)، عدد الوحدات التجارية المشغولة ثلاثماية وتسعون وحدة (390)، عدد العائلات المهجرة إلى زفتا من الشريط الحدودي اللبناني، بعد حرب طوفان الأقصى، 125 عائلة. وعدد السوريين النازحين بسبب الحرب على سوريا، والعمال غير النازحين يبلغ عددهم في زفتا 1200 شخصا. وهذا يُرتّب أعباء إضافية على البلدية لجهة تأمين المرافق الضرورية والحفاظ على النظافة⁽²⁷⁾.

تتبع بلدية زفتا لاتحاد بلديات الشقيف – النبطية، وقد عملت البلدية بالتنسيق مع الاتحاد، على معالجة النفايات العضوية والسائلة منذ أكثر من عشر سنوات، وذلك من خلال بناء معمل لفرز النفايات، بتمويل من الاتحاد الأوروبي، على قطعة أرض إشتراها الإتحاد لهذه الغاية. بعد فترة من الزمن حصل عطل في المعمل وتوقف عن العمل، لذا تمّ إنشاء مطمر صحي للنفايات ساهم في حل مشكلة النفايات في زفتا. ويتم الآن إنشاء مطمر جديد على عقار في منطقة دير الزهراني تعود ملكيته للجمهورية اللبنانية ما أوجب موافقة وزارة المالية ومجلس الوزراء.

على الرغم من كل هذه الإجراءات، عاشت البلدية، في السنتين الأخيرتين، أزمة كبيرة الأمر الذي اضطرها لطلب التعاون من أبناء البلدة لحل هذه المشكلة. إذ تحمل المواطن جزءاً من هذه الأعباء لمساعدة البلدية على حل مشكلة النفايات. هذا الإجراء وضع حداً لتكديس النفايات في الشوارع والساحات العامة، ومنع كارثة التلوث البيئي وانتشار الأمراض والأوبئة.

وتعمل بلدية زفتا أخيراً على إعداد مشروع لفرز النفايات من المصدر، بالتعاون مع إحدى وكالات الأمم المتحدة للتنمية، UNDP. وهذا يتطلب جهداً وتعاوناً من الأهالي لبدء فرز النفايات في المنزل في أكياس مخصصة للمواد الصلبة وأخرى لفضلات الأطعمة وغيرها. وقد عملت إحدى الجمعيات الدولية، بالتعاون مع البلدية، على إقامة دورات تدريبية لعناصر شابة بهدف تعليمهم كيفية التعاطي مع المواطنين وكيفية دخول المنزل لإرشاد الأهالي على طريقة الفرز إلا أنّ ذلك لم يكن مثمراً. هذه الأعمال لا تزال في بدايتها، ويتطلب توسيعها وتطويرها إمكانيات مادية للبلدية.

⁽²⁶⁾ مقابلة أجرتها الطالبة مع رئيس بلدية زفتا السيد داوود شومان، في مركز البلدية، حول وضع البلدية وأنشطتها،

بتاريخ 2024/7/14.

⁽²⁷⁾ مقابلة مع رئيس البلدية، المرجع نفسه.

رابعاً : التسلسل الهرمي في البلدية ودوام العمل وفترة التدريب الفعلية:

تقوم بلدية زفتا، شأنها شأن باقي البلديات، على هيكل إداري منظم يضمن حسن سير العمل وتوزيع المهام بوضوح. يتصدر الهرم البلدي رئيس البلدية الذي يُعدّ السلطة التنفيذية الأعلى والمسؤول المباشر عن إدارة شؤون البلدية واتخاذ القرارات اللازمة ضمن الصلاحيات المحددة قانوناً. يليه في المرتبة نائب الرئيس الذي يتولى مهام الرئيس عند غيابه. يوجد أمين الصندوق مهمته إستيفاء الرسوم من المواطنين عن المعاملات التي يتوجب عليها الرسوم البلدية وفقاً للأنظمة والقوانين المرعية وإعداد الموازنة العائدة للبلدية وقطع الحساب. يوجد أيضاً كاتب البلدية هو الذي يقوم بطباعة المستندات المطلوبة، ويوجد أيضاً شرطة البلدية الذي يقوم بمسؤولية الأمن داخل النطاق البلدي التابع للبلدية. يضم الهيكل أعضاء المجلس البلدي الذين يشاركون في اتخاذ القرارات الإنمائية وتنظيم السياسات العامة للبلدة، وهم موزعين على لجان يهتمون بالشؤون الإجتماعية لأبناء البلدة . يخضع دوام العمل في بلدية زفتا لنظام الدوام الرسمي المعتمد في الإدارات العامة. يبدأ الدوام عادةً من الساعة الثامنة صباحاً حتى الثانية ظهراً في أيام العمل الرسمية، مع تخصيص فترات محددة لاستقبال المواطنين وإنجاز المعاملات الإدارية. ويعمل الموظفون وفق توزيع وظيفي يضمن حضور من يلزم لتسيير الأعمال بصورة مستمرة. أما فترة التدريب الفعلية في بلدية زفتا فكانت لمدة 3 أشهر وتراوحت ما بين 3 حزيران لغاية 3 أيلول 2024.

وإنطلاقاً من هذا التدريب إستطعت جمع معلومات كثيرة حول تكوين جهاز البلدية وتعرفت أكثر عن سير العمل البلدي بشكل عام وصلاحيات جهاز البلدية ومما تتكون مالية البلدية وكيف تتم الرقابة على البلدية.

خامساً : الجهاز البلدي:

يتكون جهاز البلدية من سلطتين: سلطة تقريرية يتولاها مجلس بلدي منتخب، وسلطة تنفيذية يتولاها رئيس البلدية، يعاونه جهاز من الموظفين الإداريين والفنيين. من المفيد التعرّف على الأجهزة التي تتولّى الإدارة المحلية، وكيفية إنشائها وصلاحياتها وعلاقاتها بالسلطة المركزية، حتى نتبيّن القدر الذي يحققه النظام الإداري في لبنان من تنظيم لامركزي على الصعيد المحلي.

1- المجلس البلدي أو السلطة التقريرية

يتولى السلطة التقريرية مجلس بلدي، ينتخبه الشعب لمدة ست سنوات بالتصويت العام، ووفقاً للأصول المتبعة في الانتخابات النيابية، وعلى أساس القائمة الانتخابية المعتمدة في إنتخاب النواب. تُدعى الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية.

سنتعرف فيما يلي على كيفية تكوين المجلس البلدي وعلى سير عمله وصلاحياته:

أ - تكوين المجلس البلدي : يختلف عدد أعضاء المجلس البلدي بين بلدية وأخرى، تبعاً لعدد سكان المحلة. لذا نجد أن المجلس البلدي يتألف من أعضاء يتراوح عددهم بين 9 و 24 عضواً (المادة 9 من المرسوم الإشتراعي 77/118) وتعديلاته. يُشترط في العضو أن يُلم بالقراءة والكتابة، وألا يكون محكوماً بجناية أو محاولة جناية أو بجنحة شائنة أو محاولة جنحة شائنة. وألا يكون محكوماً بالحرمان من الحقوق المدنية أو بالإفلاس أو بالانتماء إلى الجمعيات السرية. ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس البلدي وبين المختارية أو عضوية المجالس الاختيارية والوظائف العامة، أو عضوية مجالس إدارة المؤسسات العامة العاملة في نطاق البلدية، كما لا يجوز للشخص الواحد أن يكون عضواً في عدة مجالس بلدية.

ونصّ القانون على حالات حلّ المجلس البلدي، بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية، إذا ارتكب مخالقات مهمة ومتكررة أدت إلى إلحاق الضرر بمصالح البلدية. ونص على استقالة أعضاء المجالس البلدية، والحالات التي يعتبر فيها العضو مستقلاً (المادتان 30 و 31). وفي حالة حلّ المجلس أو إعتباره منحللاً يُصار إلى إنتخاب مجلس جديد خلال مهلة شهرين من تاريخ مرسوم الحل أو قرار إعلانه⁽²⁸⁾.

ب - سير عمل المجلس البلدي : يعقد المجلس البلدي إجتماعاً مرّة في الشهر بناءً على دعوة من رئيسه وكلما دعت الحاجة إلى انعقاده. وعلى الرئيس أن يعين في دعوته مواضيع الاجتماع، ويجب أن تكون الدعوة خطية، يرئس جلسات المجلس البلدي رئيس البلدية وعند تغيبه نائب الرئيس. لا تكون مناقشة المجلس البلدي قانونية، إلاّ إذا حضر أكثر من نصف الأعضاء الذين يكون المجلس البلدي مؤلفاً منهم، بتاريخ عقد الجلسة التي تجري فيها المناقشة. أما إذا أُجلت الجلسة لعدم اكتمال النصاب، فإن الجلسة الثانية لا تكون قانونية إلاّ إذا حضر ثلث الأعضاء على الأقل.

(28) خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ،

بيروت- باريس 1981 ، ص438. (بتصرف)

يمارس المجلس البلدي صلاحياته بموجب قرارات يصدرها في جلسات يعقدها لهذه الغاية. ويجري التصويت بطريقة الاقتراع العلني، ولا يجوز التصويت بالوكالة. وتتخذ مقررات المجلس بأكثرية أصوات الأعضاء الحاضرين وإذا تعادلت الأصوات فصوت الرئيس يرجح.

ج - **صلاحيات المجلس البلدي:** نصّت المادة 47 من المرسوم الاشتراعي 118 وتعديلاته على المبدأ التالي: " كل عمل ذي طابع أو منفعة عامة، في النطاق البلدي، هو من اختصاص المجلس البلدي". فالقانون لم يحدّد بصورة حصرية صلاحيات المجالس البلدة، بل اعتبر كل ما له طابع محلي من إختصاص المجالس البلدية. والإختصاصات التي هي من صلاحية المجلس البلدي، والتي عدّها القانون على سبيل المثال لا الحصر، تتناول مختلف الشؤون الادارية والمالية والصحية والاجتماعية والاقتصادية والتربوية والأمنية. وهي على الشكل التالي:

- إقرار الموازنة البلدية بما في ذلك نقل الإعتمادات وفتحها.
- قطع حساب الموازنة
- القروض.
- تحديد معدلات الرسوم البلدية.
- دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات.
- دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية.
- المصالحات.
- قبول الهبات والأموال الموصى بها أو رفضها.
- تسمية الشوارع في النطاق البلدي.
- البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية ومشاريع المياه والإنارة.
- تخطيط الطرق وتوسيعها وإنشاء الحدائق العامة.
- إنشاء الأسواق والمنتزهات والملاعب والحمامات والمتاحف.
- إسعاف المعوزين والمعاقين ومساعدة النوادي والجمعيات.
- الأنظمة الخاصة بموظفي وأجراء البلدية.
- مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في البلدية والسهر على حسن العمل فيها⁽²⁹⁾....

(29) محمد مراد ، المجالس البلدية والإختيارية ، تطوّر وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني ، ط 1 ، دار الفارابي ، بيروت 1997 ، ص 128. (بتصرّف)

ولعل أهم ما يلفت النظر في هذا القانون، كون قرارات المجلس البلدي فيه، والتي يتخذها في المسائل الداخلة في اختصاصه، تُعتبر نافذة بذاتها، باستثناء القرارات التي أخضعها صراحة لتصديق سلطة الوصاية والتي لا تصبح نافذة إلاّ من تاريخ تصديقها (المادة 54).

2 - السلطة التنفيذية في البلدية

يتولى السلطة التنفيذية في البلدية رئيس المجلس البلدي، وفي بلدية بيروت فقط يتولاها المحافظ. يُنتخب رؤساء المجالس البلدية ونوابهم من قبل أعضاء المجالس البلدية بطريقة الإقتراع السري وبالأكثرية المطلقة ولمدة ولاية المجلس البلدي. وذلك في أول جلسة يعقدها، في الموعد والمكان اللذين يحددهما المحافظ أو القائمقام ضمن مهلة شهر من تاريخ إعلان نتيجة الإنتخابات. يُعتبر رئيس البلدية ونائبه من أعضاء المجلس البلدي ومن ضمن العدد المحدد في كل بلدية.

لمجلس البلدي، بعد ثلاث سنوات من إنتخاب الرئيس ونائبه، وفي أول جلسة يعقدها أن ينزع الثقة منهما أو من أحدهما، بالأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه، وذلك بناءً على عريضة يوقعها ربع هؤلاء الأعضاء. وعلى المجلس البلدي، في هذه الحالة، أن يعقد فوراً جلسة لملء المركز الشاغر.

أ - صلاحيات رئيس البلدية (30):

يتولى رئيس البلدية، على سبيل التعداد لا الحصر، الأعمال التالية:

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي.
- وضع مشروع موازنة البلدية.
- إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها.
- إدارة أموال البلدية وعقاراتها، والقيام بالتالي بجميع الأعمال اللازمة لإدارة حقوقها.
- إدارة مداخل البلدية والإشراف عليها.
- الأمر بصرف ميزانية البلدية وإعطاء حوالات بصرفها تحت إشرافه.
- إجراء عقود الإيجار والقسمة والمقايضة، وقبول الهبات والأشياء الموصى بها، والشراء والمصالحة والمشتريات والاتفاقات والصفقات والالتزامات، ومراقبة الأشغال التي تنفذ لحساب البلدية وإستلامها.
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.

(30) هشام الجودي ، السلطة والبلديات ، ط1 ، المركز الوطني للدراسات للطباعة والنشر ، بيروت 1998 ، ص.

- تمثيل البلدية أمام المحاكم.
 - إتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة السكر والأمراض الوبائية وأمراض الحيوانات وقمع التسوّل .
 - هدم المباني المتداعية وإصلاحها على نفقة أصحابها وفقاً لأحكام قانون البناء.
 - إتخاذ جميع التدابير اللازمة لتدارك وملفأة الحوادث التي قد تقع بسبب شرود الحيوانات المضرة أو المفترسة.
 - المحافظة على الراحة والسلامة العامة والصحة العامة، وتأمين السير وتسهيل التجوّل في الشوارع، وتأمين النظافة والمحافظة على الحشمة والآداب العامة وحماية البيئة.
 - تأمين توزيع المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات والنكبات كالحريق وطغيان المياه والأمراض الوبائية أو السارية.
 - الإهتمام بإتخاذ جميع الوسائل اللازمة لتأمين صحة الكيل والوزن والقياس.
 - إعطاء رخص البناء ورخص السكن.
 - مراقبة الإتجار بالمواد الغذائية .
 - تعيين موظفي البلدية وإنهاء خدماتهم وتعيين العمال والأجراء وإنهاء خدماتهم.
 - المحافظة على الأمن بواسطة الشرطة البلدية، التي تتمتع بصفة الضابطة العدلية، وله أن يطلب مؤازرة قوى الأمن الداخلي عند وقوع أي جرم أو إحتمال حدوث ما قد يهدد السلامة العامة.
 - الترخيص بالإشغال المؤقت أو بوضع البضائع مؤقتاً في الطرق والأماكن العامة، أو بعرضها على جوانب الساحات العامة، والترخيص لأصحاب المطاعم والمقاهي بأن يضعوا طاولات وكراسي على أرصفة الطرق والساحات.
 - ترؤس إجماعات الوحدات البلدية والسهر على حسن سير العمل فيها، وهو الرئيس التسلسلي الأعلى لجميع موظفي البلدية، وله أن يتصل مباشرة مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية دون المرور بسلطة الوصاية.
- ونلفت النظر إلى ضخامة الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس البلدية، إذ أُعطي سلطة تنظيمية كما لرئيس الدولة والوزراء. وذلك بتخويله الحق بأن يُصدر في المسائل الداخلة ضمن إختصاصه، بقرارات منه، لها قوة القانون، أنظمة بلدية تتمتع بصفة الإلزام، كما لشرائع الدولة وأنظمتها.

ب - الجهاز الإداري :

يشكل الجهاز الإداري البلدي الأداة التنفيذية في الإدارة المحلية البلدية، التي تقوم إلى جانب رئيس البلدية وتحت رئاسته بالمهام التنفيذية التي يكلفها بها في حدود صلاحياته. يتكوّن هذا الجهاز من موظفين محليين، إداريين وفنيين، بحسب حاجة البلدية. ويقسم هؤلاء الموظفون إلى موظفين دائمين ومؤقتين وأجراء، وذلك وفقاً لملاك يحدد عدد الوظائف ومهامها وشروط التعيين فيها وسلسلة رتبها ورواتبها، ويتمتعون بصفة الموظفين العامين، باعتبار أن البلدية هي شخص من أشخاص القانون العام.

وأعطى القانون الحالي الحق للبلدية بأن تُنشئ ما تحتاجه من الوحدات الإدارية والمالية والفنية، والشرطة والحرس والإطفاء والإسعاف (المادة 83) وبالتالي، فقد فرض على كل بلدية أن تضع نظاماً لموظفيها وملاكاً لهم، وكذلك نظاماً لأجرائها. وأجاز القانون للبلديات التي تخضع لرقابة مجلس الخدمة المدنية، بعد أخذ موافقة وزير الداخلية، التعاقد مع أشخاص ممن تتوفر فيهم الشروط العامة للوظيفة، للقيام ببعض وظائفها في أوقات محددة وشروط خاصة تُعيّن في العقد. كما أجاز للبلديات محدودة الدخل، أن تكلف أعضاء في المجلس البلدي القيام بدون مقابل بمهام الكاتب، كما أجاز لها تكليف الشرطي البلدي بمهام المراقب الصحي والجابي (المادة 84).

سادساً : مالية البلدية:

تتكون مالية البلدية من:

- الرسوم التي تستوفيها البلدية مباشرة من المكلفين، كرسوم الأبنية السكنية والمحلات التجارية وغيرها.
- الرسوم التي تستوفيها الدولة أو المؤسسات العامة لحساب البلدية.
- المساعدات والقروض التي يمكن أن تحصل عليها البلدية من الدولة أو المنظمات الدولية أو البلديات الأخرى الوطنية أو الأجنبية..
- حاصلات أملاك البلدية.
- الغرامات.
- الهبات والوصايا وغيرها.

سابعاً : الرقابة على البلدية:

تشمل الرقابة على البلديات الرقابة على الأشخاص الذين يتولون أعمال البلدية، أي رئيس وأعضاء المجلس البلدي، والرقابة على مقرراتهم وأعمالهم. فيما يتعلق بالرقابة على الأشخاص، فقد أجاز القانون حل المجلس البلدي بمرسوم معطل يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية إذا ارتكب هذا المجلس مخالفات هامة متكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية⁽³¹⁾. كما يُعتبر المجلس البلدي منحلّاً حكماً إذا فقد نصف أعضائه على الأقل أو حكم بإبطال إنتخابه. وإذا تخلف عضو المجلس البلدي عن تلبية الدعوة إلى الاجتماع أربع مرات متوالية بدون عذر مشروع، فللمجلس أن يتخذ قراراً باعتباره مستقيلاً، على أن يخضع هذا القرار لموافقة وزير الداخلية⁽³²⁾. كما أعطى قانون البلديات لوزير الداخلية صلاحية فرض عقوبتي التنبيه والتأنيب بحق رئيس المجلس البلدي أو العضو إذا أخلّ بالواجبات التي تفرضها عليه الأنظمة والقوانين. أما عقوبتا التوقيف عن العمل والإقالة فإنهما تفرضان بقرار من الهيئة التأديبية الخاصة، هذا في ما يتعلق بالرقابة على أشخاص المجلس البلدي من رئيس ونائب رئيس وأعضاء. وذلك لجهة مسلكيتهم وارتكابهم المخالفات القانونية وإخلالهم بواجباتهم.

أما الرقابة على مقررات المجلس البلدي فإن القاعدة هي أن هذه القرارات نافذة بحد ذاتها ما لم يرد نص قانوني يخضعها أو يُخضع البعض منها، صراحة، لتصديق سلطة الرقابة الإدارية. وفي هذه الحالة لا تصبح هذه القرارات نافذة إلا من تاريخ تصديقها.

ويمارس الرقابة على البلديات عموماً كل من وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام بالإضافة إلى مجلس الخدمة المدنية على بعض البلديات. ويخضع أيضاً بعض البلديات لرقابة مالية يمارسها عليها ديوان المحاسبة والمراقب العام لدى البلدية.

ثامناً : إتحاد البلديات

يتكون الإتحاد من مجموعة بلديات متجاورة جغرافياً وحسب مجرى المياه. يتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة عن البلديات التي يتكون منها . ينشأ اتحاد البلديات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً لإقتراح وزير الداخلية أو بناءً لطلب البلديات نفسها.

(31) المادة 22 من المرسوم الاشتراعي 118 تاريخ 1977/6/30.

(32) المادة 31 من المرسوم الاشتراعي 1977/118 .

يتكون الجهاز الإداري من سلطتين (كالبليات) : سلطة تقريرية وأخرى تنفيذية. تتألف السلطة التقريرية من مجموع رؤساء البلديات المنضمة إلى الاتحاد. والسلطة التنفيذية تضم رئيس الإتحاد ونائب الرئيس اللذين ينتخبان من قبل رؤساء البلديات الذين يمثلون مجلس الاتحاد . يقوم مجلس الاتحاد بالمشاريع ذات النفع العام، والمشاركة بين البلديات التي يتكون منها الإتحاد، مثال مجاري الصرف الصحي، والاطفاء والمسالخ وغير ذلك⁽³³⁾.

⁽³³⁾ حسين ظاهر، محاضرات في الإدارة العامة ، الجامعة اللبنانية ، صيدا 1995 ، ص. 146. (بتصرف)

الفصل الثاني

مُكوّنات اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها

تُعد اللامركزية الإدارية نظاماً إدارياً حديثاً يهدف إلى توزيع السلطات بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية بما يحقق التوازن بين وحدة الدولة واستقلالية المناطق المحلية. يقوم هذا النظام على مكونات أساسية تمثل الأسس التي تضمن نجاحه، وأبرزها الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة تختلف عن المصالح الوطنية العامة، وضرورة وجود أجهزة محلية مستقلة تُدار من قبل السكان المحليين أو ممثليهم، إلى جانب إحتفاظ السلطة المركزية بحق الإشراف والرقابة لضمان توافق السياسات المحلية مع الأهداف العامة للدولة. هذه المكونات تُشكل الإطار الذي يُمكن الإدارات المحلية من العمل بفعالية دون الإخلال بالإنسجام الوطني.

لتحقيق هذه الأهداف، تعتمد اللامركزية الإدارية على وسائل متعددة تهدف إلى تمكين الهيئات المحلية من ممارسة دورها بكفاءة. من بين هذه الوسائل، منح الشخصية المعنوية للهيئات المحلية، ما يُتيح لها العمل كوحدات قانونية مستقلة قادرة على إبرام العقود وإدارة الممتلكات والدفاع عن مصالحها أمام القضاء. كما يُعتبر الاستقلال الإداري من الركائز المهمة التي تمنح هذه الهيئات حرية اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم شؤونها الداخلية وتلبية احتياجات مجتمعاتها. إضافة إلى ذلك، يُمثل الاستقلال المالي جانباً حيوياً، حيث يُتيح للإدارات المحلية الحصول على مواردها من خلال الضرائب والرسوم المحلية أو من خلال نصيبها من الإيرادات الوطنية، مما يُمكنها من تمويل مشاريعها وتنفيذ برامجها التنموية.

تتطلب اللامركزية أيضاً إطاراً قانونياً وتنظيمياً واضحاً، يُحدد بدقة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارات المحلية، ويُبين حدود الاستقلال المحلي وصلاحيات الرقابة المركزية. هذا الإطار التشريعي يُعزز الشفافية ويضمن تفعيل اللامركزية بطريقة تُحقق التنمية المتوازنة في مختلف أنحاء الدولة. بالتالي، فإن تكامل هذه المكونات والوسائل يُعبر عن رؤية شاملة تهدف إلى تحسين كفاءة الإدارة العامة، وتعزيز المشاركة المحلية، وتحقيق التنمية المستدامة بما يخدم تطلعات المواطنين ويواكب متطلبات العصر.

وبعد عرض مكونات اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها، يتضح أن هذا النظام لا يقوم فقط على منح الوحدات المحلية الشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ولا على إرساء الإطار القانوني الذي ينظم علاقتها بالسلطة المركزية، بل يستند في جوهره إلى عناصر بنيوية تُشكّل الأساس الذي تُبنى عليه كل التطبيقات اللاحقة. فالمكونات والوسائل التي جرى تناولها في الفصل السابق تُبين الإطار العام الذي يسمح للهيئات المحلية بالعمل، لكن فهم اللامركزية بشكل دقيق يقتضي الانتقال إلى تحليل العناصر التي تُشكّل مادتها الأساسية، أي تلك الأركان التي لا يمكن للنظام اللامركزي أن يقوم من دونها.

ومن هنا، يأتي الفرع الأول ليتناول عناصر اللامركزية بوصفها الركائز التي تُحدّد مضمون اللامركزية ومعناها الحقيقي، بدءاً من الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، مروراً بضرورة إنشاء أجهزة محلية تتولى إدارة هذه المصالح، وصولاً إلى الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية لضمان التوازن بين الاستقلال المحلي ووحدة الدولة. إن الانتقال من دراسة المكونات والوسائل إلى تحليل هذه العناصر يشكّل خطوة منهجية ضرورية لفهم الأساس النظري الذي يقوم عليه النظام اللامركزي وتبيان حدود عمله وامتداداته.

الفرع الأول

عناصر اللامركزية

يمكننا إستخلاص العناصر المكونة للامركزية من خلال تعريف اللامركزية: بأنها توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية منتخبة، بحيث تبقى هذه الهيئات، في ممارستها الوظيفة الإدارية، تحت إشراف الحكومة المركزية.

نقرأ في هذا التعريف ثلاثة أركان تقوم عليها اللامركزية الإدارية:

- 1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
- 2- السماح ببناء أجهزة محلية تقوم بتأمين هذه المصالح.
- 3- احتفاظ السلطة المركزية بحق مراقبة الهيئات المحلية⁽³⁴⁾.

تاريخياً، هذه العناصر المكونة للامركزية لم تنشأ دفعة واحدة، بل تطورت تدريجياً كاستجابة للاحتياجات المختلفة التي واجهتها الدول في إدارة شؤونها، وهي ناتجة عن التجارب

⁽³⁴⁾ طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، الدار الجامعية ،

بيروت 1998 ، ص 135 - 137. (بتصرف)

التاريخية المتراكمة التي هدفت إلى تحقيق التوازن بين إستقلال الإدارات المحلية ووحدة الدولة. فالعصر الأول ظهر مبكراً في التاريخ الإداري، وكان مرتبطاً بتطور المجتمعات وتنوع إحتياجاتها في العصور القديمة، أدركت الحكومات المركزية في الحضارات الكبرى، مثل المصرية والرومانية، وجود إحتياجات مختلفة بين المناطق، ما دفعها لتفويض الحكام المحليين لتلبية تلك الإحتياجات. في العصر الحديث، جاء الاعتراف بالمصالح المحلية بشكل أكثر وضوحاً مع ظهور مفهوم الدولة الحديثة في أوروبا خلال القرن السابع عشر والثامن عشر، حيث بدأ الفلاسفة مثل جان جاك روسو ومونتسكيو في الحديث عن أهمية إحترام التنوع المحلي لضمان العدالة وتحقيق التنمية.

أما تأسيس الأجهزة المحلية كهيئات مستقلة لإدارة الشؤون المحلية تطور مع ظهور الحاجة إلى أدوات تنظيمية تدير الموارد وتنفذ السياسات في أوروبا في العصور الوسطى، كانت المدن الكبرى تُدار من خلال مجالس محلية تنتخبها الطبقات الحاكمة أو السكان، وكانت هذه المجالس تمثل البدايات الأولية للأجهزة المحلية.

مع الثورة الفرنسية عام 1789، تم تقنين هذا العنصر من خلال إنشاء البلديات والمقاطعات كأجهزة محلية منظمة تعمل تحت إطار قانوني. كما ساهم الإصلاح الإداري في فرنسا بعد الثورة في بلورة هذا العنصر ليصبح أساساً في الأنظمة الإدارية الحديثة.

في الإمبراطوريات القديمة، مثل الإمبراطورية الرومانية، كان الحكام المحليون يخضعون لإشراف مباشر من العاصمة لضمان التزامهم بالأوامر المركزية. في العصر الحديث، ومع ظهور اللامركزية كنظام إداري، تطورت الرقابة لتصبح وسيلة لضمان تحقيق التوازن بين استقلالية الإدارات المحلية ووحدة السياسات الوطنية. هذا التطور كان واضحاً في فرنسا بعد الثورة، حيث تم تطوير نظام الوصاية الإدارية كأداة لممارسة الرقابة المركزية.

لم يكن هناك شخص أو جهة محددة وضعت هذه العناصر دفعة واحدة، بل تطورت من خلال التراكم التاريخي للتجارب الإدارية. هذه العناصر تُعد نتاج تطور طويل استهدف تحقيق إدارة فعّالة للدولة، حيث ساهمت في توفير هيكل إداري يُمكنه تلبية الإحتياجات المحلية مع ضمان الحفاظ على وحدة الدولة وتكامل سياساتها العام.

الفقرة الأولى

الإعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية

إن تطبيق اللامركزية على مستوى البلدية يعني ترك الشؤون المحلية للسلطات المنبثقة عن الأهالي في وحدات الإدارة المحلية. أما الشؤون العامة على مستوى الوطن فتبقى من اختصاص السلطة المركزية، فالعلاقات الخارجية وشؤون الدفاع غير شؤون النظافة وإنشاء الحدائق والساحات العامة.

فهناك مصالح خاصة في الوحدات المحلية، وحاجات معينة تتعلق بإقليم معين، وهي تختلف عن المصالح والحاجات الوطنية التي تهم المواطنين جميعاً والمقيمين على أرض الدولة. ولكن المشكلة تكمن في التمييز بين ما هو محلي وما هو وطني، ينبغي التفريق بين المهام التي تعتبر ذات طابع قومي، والمهام التي تعتبر ذات طابع محلي.

فالمهام المتعلقة بالشؤون الدبلوماسية وتعيين السفراء، وشؤون الدفاع المتعلقة بالجيش الوطني والقوى الأمنية المختلفة، وتخطيط السياسات العامة المتعلقة بالسياسة والاقتصاد والتربية والتعليم وإنشاء الجامعات والمعاهد الوطنية، جميع هذه المهام تعتبر ذات طابع وطني عام ولا يمكن أن تكون من اختصاص الإدارة المحلية لأنها تتعدى في أهدافها النطاق المحلي⁽³⁵⁾.

أما المهام ذات الطابع المحلي فهي تلك التي تقتصر على مجال جغرافي محدد وتُعتبر شأناً محلياً خاصاً، كالشؤون المتعلقة بالنظافة والمدارس وشبكة المواصلات الداخلية والمساكن، وقضايا الهاتف والماء والكهرباء، وغيرها... إن الخدمات التي سبق ذكرها إذا كانت واقعة ضمن وحدة إدارية واحدة، فهي من شأن هذه الوحدة. أما إذا كانت لخدمة المواطنين جميعاً فهي من شأن السلطة المركزية. وبالتالي، أيّ مرفق عام قد يكون تابعاً للدولة أو للوحدة الإدارية، تبعاً للهدف الذي أنشئ من أجله⁽³⁶⁾.

إن التمييز بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية يعتبر حجر الزاوية في نظام اللامركزية الإدارية، والمعيار العملي الذي على أساسه يتم الحكم بتطبيق أو عدم تطبيق اللامركزية الإدارية.

⁽³⁵⁾ خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط 1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ،

بيروت - باريس 1981 ، ص 71 . (بتصرف)

⁽³⁶⁾ خالد قباني ، المرجع نفسه ، ص. 72 . (بتصرف)

وقد أصبحنا نسمع مقولة شهيرة في هذا الخصوص: "الشؤون البلدية هي للبلديات، والشؤون الإقليمية للأقاليم، والشؤون الوطنية للدولة" (37).

وتجدر الإشارة، أن التفريق بين الشؤون المحلية والشؤون الوطنية أو تحديد المصالح المحلية بصورة حصرية، لا يتم عن طريق الهيئات المحلية نفسها، بمعنى أنه لا يعود للهيئات المحلية تحديد إختصاصاتها وتعيين المصالح المحلية التي تدخل في صلاحياتها بنفسها، كما لا تعتبر السلطة الإدارية صاحبة الاختصاص بتحديد هذه المصالح وتلك الاختصاصات، وإنما يتم ذلك بطريقتين:

- إما عن طريق الدستور الذي يعترف بوجود المجموعات المحلية وينيط بهيئاتها المحلية صلاحيات يحددها على سبيل الحصر، أو بشكل قواعد عامة يعود للقانون أمر وضع تفصيلاتها.

- وإما أن تتحدد المصالح والإختصاصات عن طريق السلطة التشريعية.

ويمكن أن نعطي مثلاً على ذلك النموذج الفرنسي والنموذج الإنكليزي في كيفية تحديد إختصاصات الهيئات المحلية.

إن الأسلوب الفرنسي المتبع في تحديد إختصاصات الهيئات المحلية، يقوم على عدم تحديد هذه الاختصاصات بصورة حصرية، وإنما ينص بصورة عامة على القاعدة أو المبدأ العام الذي يعتبر أن جميع الشؤون المحلية هي من اختصاص الهيئات المحلية، ويترك لهذه الهيئات أن تقوم بالمبادرة في تحديد هذه الاختصاصات عن طريق تعرضها لجميع القضايا والمواضيع التي تعتبر داخلة في الشأن المحلي، وذلك بطبيعة الحال تحت رقابة السلطة المركزية والقضاء.

فقانون الإدارة المحلية في فرنسا لم يعدد اختصاصات المجالس البلدية لا على سبيل المثال ولا على سبيل الحصر، وإنما أورد القاعدة العامة والتي مفادها أن المجلس البلدي يختص بكل الشؤون المحلية والبلدية. وتحديد الإختصاص بهذا الشكل، إنما يترك للمجالس البلدية المحلية حرية واسعة في تحديد المرافق العامة الإدارية التي ترغب في إنشائها (38).

(37) خالد قباني ، المرجع السابق، ص.72. (إقتباس)

(38) خالد قباني ، المرجع نفسه ، ص 75. (بتصرف)

أما الأسلوب الإنكليزي في تحديد إختصاصات الهيئات المحلية فيعتمد الطريقة الحصرية، على نحو محدد ودقيق، بحيث لا يمكن للهيئات المحلية أن تمارس أيّ اختصاص أو نشاط خارج عن ذلك الذي حدده المشتري⁽³⁹⁾.

وبالخلاصة نقول إن فكرة الشؤون المحلية، لا تعني بالضرورة اللامركزية، لأنه يمكن معالجة هذه الشؤون محلياً عن طريق ممثلي الدولة في المحافظات والأقضية، الذين يتمتعون بسلطات معينة تخولهم القيام بتصريف هذه الشؤون. هذا ما دفع فقهاء القانون الإداري إلى البحث عن أساس أو معيار آخر للامركزية، وقد وجده بعضهم في فكرة الديمقراطية، أي تلك الفكرة التي تؤدي إلى اختيار الهيئات المحلية عن طريق الانتخاب، والتي تعتبره مقياس النظام اللامركزي .

الفقرة الثانية

نشأة أجهزة محلية تؤمن المصالح المحلية

إذا كان العنصر الأول من عناصر اللامركزية هو وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، فإن الركن الثاني والضروري لتكوين اللامركزية، هو وجود هيئة محلية منتخبة من البيئة نفسها تدير هذه المصالح وتحافظ عليها. لأنها تكون أقرب إلى السكان وأعرف بمصالحهم وأقدر على تحقيق هذه المصالح. وهنا يطرح السؤال عن كيفية اختيار الهيئة المحلية؟ عن طريق التعيين أم عن طريق الانتخاب؟؟

تعددت آراء الفقهاء حول هذه المسألة، فذهب قسم منهم إلى القول أن العنصر الأساسي في نظام اللامركزية ليس اختيار الهيئات المحلية بطريقة معينة، وإنما هو استقلال السلطة اللامركزية، والانتخاب بحد ذاته ليس شرطاً أساسياً لتحقيق اللامركزية، بدليل وجود المؤسسات العامة ذات الطابع الإداري والصناعي والتجاري التي تتمتع بالاستقلال في ممارسة أعمالها دون أن تعين هيئاتها عن طريق الانتخاب، ومع ذلك فإن هذا الأمر لا يؤثر في اعتبارها مؤسسات لامركزية. بمعنى أن الانتخاب لا يعتبر شرطاً كافياً لإضفاء صفة اللامركزية الإدارية على السلطات المحلية. فمبدأ الانتخاب إذن، من الناحية النظرية ليس أمراً لا يمكن الإستغناء عنه، ولكن من الناحية العملية، لا يمكن فصله عن فكرة تحقيق اللامركزية.

وذهب رأي آخر من الفقه إلى القول: إن النظام اللامركزي هو إمتداد للفكرة الديمقراطية في النطاق الإداري، ومن ثم يجب أن يقوم على أساس الانتخاب. فالانتخاب هو الطريقة الأساسية

(39) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص 76. (بتصرف)

والمثلّي التي يتم من خلالها تكوين المجالس المحلية. وهو يعتبر بالتالي شرطاً ضرورياً لوجود اللامركزية⁽⁴⁰⁾.

وذهب رأي ثالث إلى القول إن المركزية واللامركزية هما، من الوجهة السياسية، نظامان محايدان، وإنه من الخطأ إعطاء اللامركزية طابعاً سياسياً أو اعتبارها معياراً أو دليلاً على الديمقراطية.

ولكن في الواقع، إذا تمت المقارنة بين نظام المركزية، ونظام اللامركزية، من الوجهة السياسية، فإن نظام اللامركزية يعتبر الحل الأكثر ديمقراطية. وإن فكرة اللامركزية قد إقترنت تاريخياً بفكرة الديمقراطية التي تتجسد في حكم الشعب لنفسه. وكما أن هناك ديمقراطية سياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق الانتخابات، كذلك، برز على الصعيد الإداري، ما عُرف بالديمقراطية الإدارية، التي تحقق مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي في إدارة شؤونهم الذاتية بعيداً عن السلطة المركزية. فاللامركزية بحد ذاتها نظام ذو طابع ديمقراطي، والحريات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الحريات العامة التي هي أساس كل نظام ديمقراطي. والمواطن ليس بحاجة فقط إلى إدارة حسنة، ولكنه بحاجة أيضاً إلى حريات سياسية. والحريات السياسية تفترض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية. والناخبون كما وأعضاء المجالس لا تكتمل تربيتهم وثقافتهم السياسية إلا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية⁽⁴¹⁾.

وقد أخذت معظم الدول بمبدأ الإنتخاب في إختيار أعضاء المجالس المحلية، وبمبدأ التعيين في إختيار هيئات المؤسسات العامة. ولا يعني استقلال الهيئات اللامركزية حدوث خلل في وحدة الدولة، أو انفصال الوحدات اللامركزية عن السلطة المركزية، ذلك أن العلاقة بين السلطة المركزية والإدارات المحلية تبقى قائمة عن طريق الرقابة الإدارية التي تمارسها السلطة المركزية على أشخاص وأعمال الهيئات المحلية.

(40) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص.ص 78-83. (بتصرف)

(41) خالد قباني ، المرجع نفسه ، ص. 80 . (بتصرف)

الفقرة الثالثة

احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارات المحلية

اللامركزية الإدارية، من حيث هي إدارة محلية ذاتية، لا تعني الإستقلال التام عن الدولة. فالإستقلال هنا هو إستقلال في إدارة شؤون المحلّة، ضمن الحدود التي يعينها القانون، مع البقاء في إطار الدولة الواحدة التي تمارس الرقابة الوصائية أو الإدارية على الهيئات المحلية.

فإذا كان عنصر الإستقلال الذاتي للجماعات المحلية عنصراً أساسياً في قيام اللامركزية، إلا أن درجة الاستقلال هذه تقف عند حدود معينة، هي حدود المصلحة العامة الوطنية، لا سيما حدود وحدة الدولة. فإذا فقد استقلال الجماعات المحلية بطل أن يكون هناك لامركزية إدارية، ودخلنا في إطار المركزية الإدارية أو على الأقل، اللاحصرية الإدارية. وإذا تجاوز الاستقلال حدوده المعقولة، بطل أيضاً أن يكون هناك لامركزية إدارية، ودخلنا حينئذٍ اللامركزية السياسية أو الفدرالية.

لهذه الأسباب، تأتي سلطة الوصاية لتقيم توازناً بين المصلحة القومية والمصلحة المحلية، عن طريق تدخلها لدى الهيئات المحلية، ضمن حدود القانون، لحماية الصالح العام من جهة وحماية المجالس المحلية من نفسها من جهة ثانية، وذلك بمنعها من تجاوز الحدود المقررة لها في القانون أو إساءة استعمال صلاحياتها. وعلى أساس مدى تدخل السلطة المركزية، تتعّين وتتحدّد درجة اللامركزية المطبقة في دولة من الدول. فهي تضيق أو تتسع بقدر ما يُترك للجماعات المحلية من حرية واستقلال في إدارة نفسها بنفسها وتبدير شؤونها الذاتية.

إن درجة الحرية المقرّرة للجماعات المحلية تُقاس بمقدار ما تكون حرّة ومستقلة في إتخاذ مقرّراتها، وبدرجة ما تكون هذه المقررات نافذة بذاتها دون تدخل أيّ مرجع آخر. كما يُقاس مدى تدخل سلطة الوصاية، بقدر ما تكون هذه السلطة محدّدة في القانون بصورة حصرية أو بقدر ما تكون عامة وشاملة.

وجاء قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي 77/118) وتعديلاته، ليصنّف قرارات المجلس البلدي في نوعين: قرارات نافذة بذاتها، وقرارات لا تصبح نافذة إلاّ بعد تصديقها من سلطة الوصاية، وهو ما يأتلّف مع جوهر نظام اللامركزية الإدارية القائم على أن يترك قدراً وحداً أدنى من الصلاحيات التي تقررها المجالس المحلية بنفسها ودون تدخل أي سلطة أخرى حتى لجهة التصديق عليها.

وبعد استعراض عناصر اللامركزية الإدارية وبيان الأسس الجوهرية التي يقوم عليها هذا النظام من تمييز بين المصالح المحلية والوطنية، ووجود أجهزة محلية منتخبة، واحتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة يتبين أن هذه العناصر، على أهميتها، لا تكفي وحدها لإقامة نظام لامركزي فعال. فهي تُشكّل الإطار النظري والبنية الأساسية التي تفسّر الحاجة إلى اللامركزية وتبين مرتكزاتها، لكنها لا تمنح الهيئات المحلية القدرة القانونية والعملية على الوجود والعمل ما لم تُدعّم بوسائل تجعل من هذه العناصر نظاماً قابلاً للتطبيق.

ولهذا، يأتي الفرع الثاني لبحث في وسائل تحقيق اللامركزية، بوصفها الأدوات القانونية والتنظيمية التي تُخرج تلك العناصر من حدود المفهوم إلى نطاق الواقع. فالشخصية المعنوية تُكسب الهيئات المحلية وجوداً قانونياً مستقلاً، والاستقلال الإداري والمالي يتيح لها ممارسة اختصاصاتها بفعالية، في حين تُشكّل الوصاية الإدارية الضمانة التي تحفظ توازن العلاقة بينها وبين السلطة المركزية. وبذلك يشكّل الانتقال إلى هذه الوسائل امتداداً طبيعياً للدراسة، يبين كيف تتحوّل العناصر النظرية للامركزية إلى مؤسسات وصلاحيات وممارسات عملية تحقق الهدف من النظام اللامركزي.

الفرع الثاني

وسائل تحقيق اللامركزية

رأينا أن العناصر الضرورية لتكوين اللامركزية هي إيجاد مصالح متميزة عن المصالح الوطنية، ونشأة أجهزة تدير المصالح المحلية، واحتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارة المحلية. لكن هذه العناصر بحد ذاتها لا تكفي لقيام اللامركزية، إنما تشكل الإطار العام والأسباب الموضوعية لوجود لامركزية حقيقية، فهي موجودة ومكتملة العناصر، إنما ليس لها حياة خاصة وإرادة ذاتية، مستقلة، وتحتاج إلى التمتع بالشخصية المعنوية أو القانونية، التي تُخرج اللامركزية إلى الوجود القانوني، وتعطيها إرادة ذاتية خاصة وأصيلة وكياناً مستقلاً. فالشخصية المعنوية هي عنصر من عناصر اللامركزية ووسيلة لتحقيق وجودها بصورة قانونية وعملية⁽⁴²⁾.

والشخصية المعنوية ليست الوسيلة الوحيدة التي تتحقق بها اللامركزية، إنما هناك وسيلة أخرى لا تقل عنها أهمية، وهي استقلال الهيئات اللامركزية، بإدارة الشخص المعنوي، وبممارسة نشاطاتها. لذا سنبحث في هذا المطلب في وسائل تحقيق اللامركزية، فنتناول الشخصية المعنوية للبلدية في الفقرة الأولى، وننتقل بعدها إلى بحث الإستقلال في الإدارة في الفقرة الثانية.

(42) خالد قباني، المرجع السابق، ص 83 وما بعدها. (بتصرف).

الفقرة الأولى

الشخصية المعنوية للبلدية

سنبحث في الشخصية المعنوية كونها وسيلة لتحقيق اللامركزية، ونتوقف عند ماهيتها والنتائج التي تترتب على وجودها .

أولاً : ماهية الشخصية المعنوية

الشخصية المعنوية هي " مجموعة من الأشخاص أو مجموعة من الأموال يعترف لها القانون بالشخصية القانونية المقررة للأفراد أي للأشخاص الطبيعيين، وينظر إليها ويعاملها كما لو كانت شخصاً حقيقياً، فتصبح قابلة لاكتساب الحقوق والإلتزام بالواجبات، وتستقل عن الأشخاص والعناصر المادية المكونة لها." (43)

الدولة هي الشخص المعنوي العام، الذي يقوم على رعاية المصالح الوطنية بالإستقلال عن الأفراد المكونين للدولة أو القاطنين على أراضيها. وهذا ما يفسر استمراريته على الرغم من تبدل الحكومات وتغييرها. وكذلك الحال هو بالنسبة للبلديات، مجموعات بشرية تجمعها مصالح مشتركة على الصعيد المحلي، تحتاج إلى إرادة موحدة تنطق باسم هذه المجموعات. فقامت إلى جانب الدولة أشخاص معنوية عامة إقليمية ترعى هذه المصالح وتباشر إختصاصاتها في حدود مكانية وجغرافية معينة.

فالشخصية المعنوية ليست مجرد وهم وخيال، إنما هي حقيقة واقعة تتمثل بوجود جماعات إنسانية تربطهم مصالح مشتركة، فينشأ عن هذا الوجود وتلك الرابطة إرادة جماعية لا بد من أن تتجسد بشكل قانوني معيّن للتمكن من التعبير عنها فتكون الشخصية المعنوية نتيجة هذا الوجود والمعبر عنه.

وقد إترف قانون البلديات اللبناني للبلديات، دون غيرها من الوحدات الإدارية، بالشخصية المعنوية. فجاء في المادة الأولى من المرسوم الإشتراعي 118 الصادر بتاريخ 1977/6/30 وتعديلاته:

"البلدية هي إدارة محلية، تقوم، ضمن نطاقها، بممارسة الصلاحيات التي يخولها إياها القانون. تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون".

(43) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص 84. (إقتباس)

إذن، الشخصية المعنوية هي وسيلة ضرورية لتحقيق اللامركزية، وبالتالي فإن الإعراف بالشخصية المعنوية للهيئات المحلية لا بد من أن يرتب عليه جملة نتائج ينبغي التعرف عليها.

ثانياً : النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية:

1. إعطاء وجود قانوني للوحدات المحلية وكيان ذاتي خاص مستقل عن الدولة، ومستقل عن الأشخاص المكونين لها وعن أولئك الذين يتولون إدارتها، ويستمر هذا الوجود بصرف النظر عن تغير المجالس المحلية أو تبدلها.
 2. إعتبار الموظفين التابعين للبلدية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة، ولكن ذلك لا يؤثر على صفتهم كموظفين عموميين مستقلون بمبادئ وقواعد خاصة بهم.
 3. مشاركة الدولة ببعض مظاهر السلطة العامة، كاللجوء إلى وسائل القانون العام في مباشرة وظائفها كنزع الملكية والاستملاك وإجراء العقود الإدارية. كما أن القرارات التي تصدر عن المجالس المحلية تخضع، كالقرارات الصادرة عن الدولة للطعن أمام القضاء الإداري.
 4. تمتع البلدية بدمّة مالية خاصة مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية، كإكتساب الحقوق والالتزام بالموجبات، وقبول الهبات، وتنظيم موازنات مستقلة عن موازنة الدولة.
 5. التمتع بأهلية التقاضي بوصفها مدّعية أو مدّعى عليها، يعود لها تقديم الدعاوى على الغير، كما وعلى الدولة أيضاً.
- تتمتع البلدية بدمّة مالية مستقلة عن الدولة، وتتخذ قراراتها بالإستقلال عن الجهاز المركزي، فلا تستطيع السلطة المركزية الافتئات عليها أو إلغائها⁽⁴⁴⁾.

(44) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص 87. (بتصرف)

الفقرة الثانية

الإستقلال الإداري والمالي للبلدية

إن الإستقلال في إدارة الوحدات المحلية يظهر من خلال استقلال المجالس المحلية في إتخاذ القرارات الداخلة ضمن اختصاصها من جهة، وفي الاستقلال المالي لهذه الهيئات من جهة ثانية.

أولاً : الإستقلال الإداري:

إن قيام هيئات منتخبة لتأمين المصالح المحلية، يعزز إستقلال البلديات عن السلطة المركزية، على عكس حالة اختيار الهيئات عن طريق التعيين. كما أن منح الهيئات اللامركزية الشخصية المعنوية يلبس البلديات لباساً قانونياً يعزز استقلالها ويعطيها كياناً ذاتياً ووجوداً مميزاً.

فالشخص العام اللامركزي أو الإدارة المحلية أو البلدية تتمتع بسلطة تقريرية لا يشاركها فيها أحد. فهي تقرر، في حدود إختصاصها، ما يعود بالنفع العام على الشخص المعنوي الذي تتولى إدارته. وبالتالي لا تخضع لتوجيهات الإدارة المركزية، ولا تتلقى منها الأوامر والتعليمات، لأنها لا تخضع أساساً لسلطتها التسلسلية⁽⁴⁵⁾.

وقرارات البلدية قد تكون فردية، كمنح ترخيص بالبناء مثلاً، وقد يكون لها طابع عام، كالأنظمة المتعلقة بالسير أو بالصحة العامة وغيرها. وبعض هذه القرارات قد يكون نافذاً بذاته والبعض الآخر قد يحتاج إلى مصادقة السلطة المركزية، التي لا يحق لها إدخال أيّ تعديل عليها.

ويعود للبلديات الحق والصلاحيات في اختيار مستخدميها ووضع نظام لهم يحدد أصول عملهم وترقياتهم وتدرّجهم و تأديبهم. هذا الجهاز الإداري يعزز استقلال الهيئات اللامركزية عن السلطة المركزية، ويساعد في تكوين إرادتها الذاتية، ووضعها موضع التنفيذ بمعزل عن الدولة وأجهزتها الإدارية الخاصة بها. هذا الإستقلال الإداري يتم تعزيزه أيضاً بالإستقلال المالي الذي تتمتع به البلدية.

(45) خالد قباني ، المرجع السابق ، ص. 89 . (بتصرف)

ثانياً: الإستقلال المالي:

إن الاستقلال المالي (autonomie financière) للهيئات اللامركزية هو عامل أساسي وحاسم في إستقلال البلديات. فبدون المال لا تستطيع المجالس البلدية أن تقوم بالأعباء الملقة على عاتقها، أو أن تنفذ المشروعات المطلوبة منها. والأهم هو مصدر التمويل. فهو الذي يقرر بالنتيجة استقلال أو عدم استقلال الجماعات المحلية. وتختلف مصادر تمويل البلدية بحسب نوعها. فقد تأتي من الأفراد على شكل هبات، أو تأتي من السكان كرسوم بلدية، أو تكون من الدولة كالمساعدات التي تقدمها أو الرسوم التي تجبها لحسابها، وقد تكون من هيئات خاصة أو قروض وغير ذلك.

وقد نصّت المادة 86 من قانون البلديات على كيفية تكوين مالية البلدية. فموازنة البلديات تبقى مستقلة ولا تدخل في موازنة الدولة العامة. لها محاسبتها الخاصة بها التي تنظمها نصوص قانونية تصدر لهذه الغاية⁽⁴⁶⁾. وكل ذلك تأميناً لاستقلال تلك الهيئات عن الدولة، وممارسة أعمالها بعيداً عن أيّ ضغط أو تدخل من الحكومة. وبقدر ما تعتمد البلدية على مواردها الذاتية في ممارسة أعمالها، بقدر ما يتسع مجال إستقلالها. إلا أن هذا الإستقلال مهما بلغ مداه، لا يمكن أن يكون مطلقاً، إذ أن الرقابة الوصائية تتدخل لتعيد العلاقة والتوازن إلى طبيعتهما بين السلطة المركزية والإدارة المحلية.

(46) المادة 89 من المرسوم الإشتراعي 118 تاريخ 1977/6/30.

الفقرة الثالثة

الوصاية الإدارية للبلدية

إن تمتع الهيئات اللامركزية بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري والمالي، لا يعني انفصلاً تاماً عن الدولة. بل إن الوصاية الإدارية أو الرقابة الوصائية، بما هي رقابة السلطة المركزية على أشخاص الهيئات اللامركزية المحلية وعلى مقرراتها، فهي عنصر أساسي في تحقيق اللامركزية الإدارية. لكن هذه الرقابة الإدارية لا تشكل علاقة تبعية، فهي ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع، بمعنى أنه ليس للإدارة المركزية سلطة تسلسلية على الإدارة اللامركزية كسلطتها على موظفيها⁽⁴⁷⁾.

فالتبعية والسلطة التسلسلية تؤديان إلى إهدار اللامركزية، كما أن الإستقلال التام يعني زعزعة وحدة الدولة ونشوء دولة جديدة. فاللامركزية هي وسط بين الإثنين، وتقع بين نقيضين، المركزية والفدرالية.

والوصاية الإدارية هي صمام الأمان في الدولة البسيطة، والوسيلة التي تملكها الدولة للمحافظة على وحدتها، وبدونها لا يمكن القول بوجود لامركزية.

إن الانتقال من النظام المركزي إلى النظام اللامركزي يؤدي إلى حلول سلطة الوصاية محل السلطة التسلسلية. سنحاول إلقاء الضوء على الفرق بين السلطة الوصائية والسلطة التسلسلية في فقرة أولى، ثم نبحث في صور الوصاية الإدارية ونطاقها في فقرة ثانية.

أولاً : الفرق بين سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية:

السلطة التسلسلية هي سمة من سمات المركزية. هي سلطة يمارسها الرئيس على المرؤوس، وتخوله حق إعطاء التعليمات والتوجيهات وإصدار الأوامر، تحت طائلة المسؤولية التأديبية في حال عدم التنفيذ. ويكون للرئيس في هذا النظام سلطة مطلقة على مرؤوسيه. وليس للمرؤوس أن يرفض تنفيذ أوامر رؤسائه⁽⁴⁸⁾. والسلطة الرئاسية هذه، يقابلها في النظام اللامركزي، سلطة إشراف ورقابة من قبل السلطة المركزية. وفي هذا النظام لا يحق لسلطة الوصاية إصدار

⁽⁴⁷⁾ فوزي حبش ، الإدارة العامة والتنظيم الإداري ، دار النهضة العربية ، بيروت 1991 ، ص. ص. 409 -

415 . (بتصرف)

⁽⁴⁸⁾ المادة 14 من قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي 112 تاريخ 1959/6/12.

الأوامر وتوجيه التعليمات إلى السلطات اللامركزية، وكل ما يسعها في هذا السبيل، توجيه التوصيات والآراء إلى السلطات اللامركزية دون أن يكون لها أيّ طابع إلزامي.

إن للسلطة الرئاسية حق تعيين وترقية وتأديب الموظفين، في حين أنه ليس لسلطة الوصاية مثل هذه الحقوق في وجه السلطات اللامركزية، فالتعيين للمجالس المحلية يتم عادة عن طريق الانتخاب.

للسلطة التسلسلية أن توقف وتلغي وتعِدّل الأعمال أو القرارات التي يتخذها المرؤوس، بينما لا تتجاوز سلطة الوصاية حق وقف مقررات السلطات المحلية دون أن يكون لها حق تعديل المقررات، فسلطة الوصاية أن تصادق أو ترفض المصادقة كلياً على القرار المعروض عليها.

إن الرقابة التسلسلية تتناول بصورة عامة عمل المرؤوس لجهة قانونيته وملاءمته، بينما رقابة سلطة الوصاية تتناول، من حيث المبدأ، قانونية القرار فقط وليس ملاءمته.

إن المرؤوس في النظام المركزي لا يمكنه اللجوء إلى القضاء لإبطال قرار رئيسه المتعلق بالعمل الذي يقوم به، بينما يحق للسلطة المحلية أن تلجأ إلى القضاء الإداري لإبطال قرارات سلطة الوصاية.

تبرز الرقابة الوصائية عملياً بوجوه و صُور متعددة، ويختلف نطاقها بين نظام وآخر.

ثانياً : صُور الوصاية الإدارية ونطاقها:

تُمارس الرقابة الوصائية على أشخاص الهيئات المحلية اللامركزية، وعلى أعمال هذه الهيئات⁽⁴⁹⁾.

1- الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية:

تتمتع السلطة المركزية بنوع من السلطة التأديبية تجاه السلطات اللامركزية. فلها حق إيقاف أعضاء المجالس البلدية أو عزلهم، أو حلّ هذه المجالس بكاملها. إلا أنّ المشتري يحيط عادة ممارسة هذه الصلاحيات ببند وشروط قانونية حرصاً على الحفاظ على قدر معين من الإستقلال للهيئات المحلية، لأن جوهر اللامركزية يكمن في إستقلال الهيئات المحلية عن السلطة المركزية.

⁽⁴⁹⁾ طارق المجذوب ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري ، الدار الجامعية ، بيروت 1998 ، ص.ص. 162-164. (بتصرف)

وإنطلاقاً من مبدأ حرية واستقلال الهيئات المحلية، لا تستطيع سلطة الوصاية أن تعيّن عضواً محل العضو المعزول أو مجلساً مكان المجلس الذي اتخذ القرار بحله. بل إن القانون يفرض على هذه السلطة دعوة الهيئة الانتخابية المحلية في مهلة يحددها لانتخاب عضو بديل أو مجلس جديد للبلدية لضمان استمرار المصلحة المحلية التي يمثلها، وهذا معيار أساسي من معايير اللامركزية. وقد نصّ قانون البلديات على امكانية حلّ المجلس البلدي بمرسوم معلل يتخذ في مجلس الوزراء، بناءً على إقتراح وزير الداخلية إذا ما ارتكب مخالفات مهمة ومتركرة أدت إلى إلحاق ضرر أكيد بمصالح البلدية⁽⁵⁰⁾. على أن الرقابة الأهم التي تمارسها سلطة الوصاية عادة هي تلك التي تتناول مقررات وأعمال المجالس البلدية.

2- الرقابة على مقررات وأعمال الهيئات المحلية

بالنسبة للرقابة على أعمال المجلس البلدي، فإنّ القاعدة هي أن هذه القرارات نافذة بحد ذاتها، ما لم يرد نص قانوني يخضعها أو يخضع البعض منها، صراحة، لتصديق سلطة الرقابة الإدارية. وفي هذه الحالة لا تصبح هذه القرارات نافذة إلا من تاريخ تصديقها.

ويمارس الرقابة الإدارية على البلديات عموماً كل من وزير الداخلية والمحافظ والقائمقام، بالإضافة إلى مجلس الخدمة المدنية على بعض البلديات، والرقابة على مقررات السلطات المحلية تتخذ ثلاثة أشكال: حق التصديق وحق الإلغاء وحق الحلول⁽⁵¹⁾.

تتجلى الرقابة الإدارية بالتصديق على قرارات المجلس البلدي المحددة حصراً وتعداداً في قانون البلديات. وفيما عدا هذه القرارات، تبقى جميع الأعمال والقرارات التي يصدرها المجلس البلدي أو رئيسه نافذة بحد ذاتها، ولا تحتاج بالتالي إلى تصديق أي جهة أو مرجع. والمقررات الخاضعة لسلطة الوصاية لا تعتبر نافذة ولا تنتج مفاعيلها القانونية ما لم يتم التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية المختصة بعد عرضها عليها⁽⁵²⁾. ويكون على رئيس البلدية أن يرسل المقررات إلى سلطة الرقابة المختصة، مباشرة، خلال ثمانية أيام من تاريخ صدورها. وإذا لم تتخذ سلطة الرقابة الإدارية المختصة قرارها الخطي بشأنها خلال شهر من تاريخ ورودها إليها، تعتبر مصدّقاً عليها ضمناً وقرار التصديق قابل للطعن أمام مجلس شوري الدولة.

⁽⁵⁰⁾ المادة 22 من المرسوم الاشتراعي رقم 77/118.

⁽⁵¹⁾ فوزي حبيب ، المرجع السابق ، ص . 415 - 406 . (بتصرف)

⁽⁵²⁾ خالد قباني ، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان ، ط1 ، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات ،

بيروت- باريس 1981 ، ص. 103 . (بتصرف)

لجهة التوقيف والإلغاء، فقد أعطى قانون البلديات في المادة 72 منه، للمحافظ ولوزير الداخلية حق وقف تنفيذ القرارات الصادرة عن المجالس البلدية، والتي سبق التصديق عليها من قبل سلطة الوصاية، في أي وقت، لأسباب تتعلق بالأمن. وقرار الإلغاء أو التوقيف يعتبر قراراً إدارياً نافذاً بحد ذاته، ويمكن الطعن به بسبب تجاوز حد السلطة أمام القضاء الإداري.

أما حق الحلول فيعني حلول سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في إتخاذ القرارات التي تؤمن سير المصالح العامة المحلية لحساب وعلى مسؤولية السلطة اللامركزية. هذا التدبير تتخذه سلطة الوصاية في حالة إهمال الهيئة المحلية القيام بالواجبات التي تترتب عليها قانوناً.

وخلاصة القول، إن الوصاية الإدارية هي عنصر ملازم للامركزية، وصلة الوصل بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية، وبدون هذه الصلة تنقطع العلاقة بين أجزاء الوطن وتترزع وحدة الدولة.

بعد استعراض الإطار النظري للامركزية الإدارية، وبيان مكوناتها الأساسية من مصالح محلية متميزة وأجهزة منتخبة ورقابة وصائية، والانتقال لاحقاً إلى وسائل تحقيقها من خلال الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي، يتضح أن هذا البناء النظري لا يكتمل إلا ببحث تجلياته العملية في الوحدات اللامركزية التي تمثل التطبيق الواقعي لهذه المبادئ. فاللامركزية، بما هي نظام إداري يهدف إلى تمكين الوحدات المحلية من إدارة شؤونها، لا تبقى مفهوماً مجرداً، بل تتحول إلى ممارسات مؤسسية تنعكس في أداء البلديات ودورها في التنمية المحلية. ومن هنا تأتي أهمية الانتقال من التأصيل القانوني والفكري لهذا النظام إلى دراسة نموذج ميداني يجسد هذه المبادئ.

وفي هذا الإطار، يشكّل الفرع الثالث خطوة تطبيقية تُظهر كيف تتحول اللامركزية من مفاهيم إلى آليات عمل داخل بلدية محدّدة، هي بلدية زفتا، التي تُعدّ مثلاً عملياً على كيفية ممارسة الوحدات المحلية لاختصاصاتها ضمن حدود القانون. فالنشاطات التي تقوم بها البلدية، وأهدافها، ودورها التنموي، والمشاريع التي نفّذتها أو تعمل على تنفيذها، ليست سوى مخرجات مباشرة لتلك المكونات والوسائل اللامركزية التي جرى بحثها في الفصل الأول. ويأتي هذا الربط ليؤكد أن نجاح اللامركزية لا يُقاس بصياغتها القانونية فحسب، بل بقدرة البلديات على استثمار صلاحياتها وتوظيف مواردها لخدمة مجتمعها المحلي.

وعليه، يتناول الفرع الثالث تنظيم بلدية زفتا من خلال هيئتها التقريرية والتنفيذية، مبيناً كيفية اجتماع المجلس البلدي وممارسته اختصاصاته، ودور رئيس البلدية في تنفيذ السياسات والبرامج، فضلاً عن استعراض أبرز الإنجازات والمشاريع المستقبلية التي تشكّل تجسيداً فعلياً لروح اللامركزية ومبادئها. وبهذا الانتقال المنهجي من الأساس النظري إلى التطبيق العملي، تتكامل الدراسة وتقدّم رؤية واضحة عن كيفية عمل اللامركزية الإدارية في الواقع اللبناني.

الفرع الثالث

نشاطات المؤسسة (بلدية زفتا): أهدافها، دورها و مشاريعها

في سياق الحوكمة المحلية ودورها المحوري في تعزيز التنمية المستدامة وخدمة المجتمع، تُعدّ البلدية واحدة من أهم المؤسسات التي تُعنى بإدارة الشؤون المحلية وتلبية إحتياجات المواطنين. لتحقيق هذه الأهداف، يتم توزيع المهام والصلاحيات بين هيئتين أساسيتين داخل البلدية: الهيئة التقريرية والهيئة التنفيذية. تُشكّل الهيئة التقريرية، مثل المجالس البلدية المنتخبة، الإطار المؤسسي الذي يتولى وضع السياسات العامة، وإعتماد البرامج والخطط التنموية، ومراقبة سير العمل. أما الهيئة التنفيذية، التي غالباً ما تمثلها رئاسة البلدية والأقسام الفنية والإدارية، فهي الجهة المسؤولة عن تنفيذ القرارات وتحويلها إلى مشاريع وخدمات ملموسة. هذا التقسيم الوظيفي لا يقتصر على تحقيق الكفاءة والفعالية فحسب، بل يُسهم أيضاً في تعزيز الشفافية والمساءلة، من خلال فصل واضح بين صنع القرار وتنفيذه، مما يضمن إستجابة أفضل لمتطلبات المواطنين وتطلعاتهم.

الفقرة الأولى

المجلس البلدي (السلطة التقريرية): إجتماعاته وإختصاصاته

أولاً : إجتماعات المجلس البلدي: يجتمع المجلس البلدي مرتين في الشهر على الأقل، بناءً على دعوة من رئيسه، وكلما دعت الحاجة إلى إجتماعه. وعلى الرئيس أن يعين في دعوته مواضيع الاجتماع، ويجب أن تكون الدعوة خطية، وأن ترسل قبل موعد الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل، ولا تكون الجلسة قانونية إلا إذا حضر أكثر من نصف الأعضاء الذي يتكون منهم المجلس⁽⁵³⁾.

ثانياً : إختصاصات المجلس البلدي: لم يحدد القانون بصورة حصرية صلاحيات المجالس البلدية، بل اعتبر كل ما له طابع محلي من اختصاص المجالس البلدية، وهو وإن نصّ على بعض المواضيع التي تعتبر من اختصاص هذه المجالس فإن النص عليها جاء على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر⁽⁵⁴⁾. تتناول مختلف الشؤون الإدارية والمالية والصحية والاجتماعية والاقتصادية والتربوية والأمنية مثال: الموازنة البلدية، بما في ذلك نقل وفتح الإعتمادات، قطع حساب الموازنة، القروض، تحديد معدلات الرسوم البلدية، دفتر الشروط لصفقات اللوازم والأشغال والخدمات، دفتر الشروط لبيع أملاك البلدية، البرامج العامة للأشغال والتجميل والتنظيفات والشؤون الصحية والبيئية ولمشاريع المياه والإنارة إنشاء الأسواق والمنزهات وأماكن السباق والملاعب والحمامات والمتاحف والمستشفيات والمستوصفات والمكتبات والمسكن الشعبية والمغاسل ومياه الصرف الصحي ومصارف النفايات، تخطيط الطرق وتقييمها وتوسيعها وإنشاء الحدائق والساحات العامة ووضع التصاميم العائدة للبلدية والمخطط التوجيهي العام بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني، المساهمة في نفقات المدارس الرسمية والمشاريع ذات النفع العام، مساعدة الأندية والجمعيات وسائر النشاطات الاجتماعية والثقافية والبيئية، ومراقبة النشاطات التربوية في المدارس الرسمية والخاصة وغيرها من المرافق العامة في البلدة.

بالنسبة لقرارات المجلس البلدي، منها قرارات تعتبر نافذة بذاتها، وقرارات تحتاج إلى تصديق القائمقام، وقرارات تتطلب تصديق المحافظ، وأخرى تحتاج موافقة وزير الداخلية والبلديات.

(53) المادة 33 معدلة من المرسوم الاشتراعي 118 / 77 .

(54) المادة 47 من المرسوم الاشتراعي 118 / 77 .

الفقرة الثانية

صلاحيات رئيس البلدية (السلطة التنفيذية)

يتولى السلطة التنفيذية في البلدية، رئيس المجلس البلدي، يعاونه جهاز إداري يتألف من العاملين في البلدية من إداريين وفنيين وعمال ومتعاقدين. يُفترض برئيس البلدية أن يكون متميزاً بالموهبة والمهارات الشخصية وبالتالي بالقدرة على إدارة الشؤون العامة⁽⁵⁵⁾. إذ "إن الإدارة فنٌ يولد مع الشخص، وعلمٌ يكتسب في الحياة"⁽⁵⁶⁾. لرئيس البلدية صلاحيات واسعة أناطها به قانون البلديات، وكأنني به أراد أن يجعل من رئيس البلدية شخصاً مساوياً، ضمن النطاق البلدي لرئيس الدولة. وقد ذكرت المادة 74 من المرسوم الاشتراعي 118 وتعديلاته بعضاً من هذه الصلاحيات على سبيل المثال لا الحصر:

- تنفيذ قرارات المجلس البلدي.
- وضع مشروع موازنة البلدية.
- إدارة دوائر البلدية والإشراف عليها.
- إدارة أموال البلدية وعقاراتها ومداخلها، والإشراف على حساباتها.
- إجراء عقود الإيجار وقبول الهبات والشراء والمصالحة والمشتريات والإتفاقات والصفقات والإلتزامات ومراقبة الأشغال التي تنفذ لحساب البلدية وإستلامها.
- عقد النفقات التي تجري بموجب بيان أو فاتورة.
- تمثيل البلدية أمام المحاكم.
- اتخاذ التدابير اللازمة لمكافحة السكر والأمراض الوبائية وأمراض الحيوانات وقمع التسول وتوزيع المساعدات وتدارك الحوادث وملاقاتها.
- المحافظة على الراحة والسلامة العامة والصحة العامة وتأمين السير وتسهيل التجول في الشوارع وتأمين النظافة والمحافظة على الحشمة والآداب العامة وحماية البيئة.
- إعطاء رخص البناء ورخص السكن.

⁽⁵⁵⁾ عبد العزيز إبراهيم شيجا ، الإدارة العامة ، الدار الجامعي ، بيروت 1987 ، ص 6. (بتصرف)

⁽⁵⁶⁾ محمد سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، دار الفكر العربي ، بيروت 1970 ، ص 11 . (إقتباس)

- مراقبة الإتجار بالمواد الغذائية.
- تعيين موظفي البلدية وإنهاء خدماتهم وتعيين العمال والأجراء وإنهاء خدماتهم.
- المحافظة على الأمن بواسطة الشرطة البلدية.
- يرئس رئيس المجلس البلدية الوحدات البلدية ويسهر على حسن سير العمل فيها، وهو الرئيس التسلسلي لجميع موظفي البلدية، وله أن يتصل مباشرة مع الإدارات العامة في كل ما يتعلق بشؤون البلدية.

الفقرة الثالثة

بلدية زفتا كنموذج

أولاً: نشاطات بلدية زفتا

تمارس بلدية زفتا مجموعة واسعة من النشاطات التي تعكس طبيعة مهام البلديات كسلطات محلية، وتستجيب لحاجات المجتمع المحلي، ومن أبرز هذه النشاطات:

1. النشاطات الخدمية اليومية

- جمع النفايات والكنس والصيانة الدورية للشوارع.
- صيانة الإنارة العامة وإصلاح الأعطال الكهربائية.
- تنظيف وتجميل الساحات العامة والحدائق.

2. النشاطات الإدارية والتنظيمية

- إصدار الرخص الإدارية ورخص البناء وفق القوانين.
- تنظيم الشؤون العقارية ضمن النطاق البلدي.
- متابعة شكاوى المواطنين وتوجيهها إلى الجهات المختصة.

3. النشاطات الاجتماعية والبيئية

- تنظيم حملات توعية بيئية وصحية.
- دعم المبادرات الاجتماعية والمناسبات العامة.
- التعاون مع الجمعيات الأهلية والهيئات المحلية في أنشطة مستدامة.

4. النشاطات التنموية

- إعداد الدراسات الهندسية للمشاريع الجديدة.
- متابعة تنفيذ مشاريع البنى التحتية.
- وضع رؤى تنموية لتحسين جودة الحياة في البلدة.

ثانياً: دور بلدية زفتا

تلعب بلدية زفتا دوراً أساسياً على مختلف المستويات، من أبرزها:

1. الدور الخدمي
توفير الخدمات الأساسية اليومية للمواطنين وضمان استمراريته بكفاءة.
2. الدور التنظيمي
تنظيم استعمالات الأراضي، مراقبة البناء، وضع الأنظمة المحلية، وضمان حسن تطبيق القوانين.
3. الدور التنموي
المساهمة الفعلية في تطوير البلدة عبر مشاريع البنى التحتية، وتحسين المرافق العامة، وتنشيط الحركة الاقتصادية.
4. الدور الاجتماعي والتربوي
دعم المدارس والأنشطة الثقافية، ورعاية المبادرات الشبابية والرياضية.
5. الدور البيئي
متابعة أعمال النظافة العامة، معالجة النفايات قدر الإمكان، والحد من التلوث عبر مبادرات بيئية.

6. الدور التنسيقي

التعاون مع الوزارات والإدارات العامة، والمنظمات غير الحكومية، والهيئات الدولية لتنفيذ مشاريع مشتركة وتحسين الخدمات.

ثالثاً: إنجازات البلدية و المشاريع المستقبلية

إن أهم إنجازات بلدية زفتا منذ تأسيسها حتى يومنا هذا، كانت شبكة طرقات داخلية تربط جميع أحياء البلدة، طرقات معبّدة مع جدران دعم وأرصعة، وإنشاء شبكة صرف صحي عامة شملت كافة أحياء بلدة زفتا، وقد لاقى المشروع استحساناً وتقديراً من جميع أبناء البلدة، ولا يوجد أيّ مشكلة في هذا الموضوع. وتمّ حفر بئرين إرتوازيين، أحدهما يعمل على الطاقة الشمسية وخزانات لتغذية مختلف الأحياء بالمياه بالتعاون مع مجلس الجنوب، بالإضافة إلى تغذية قسم من البلدة من تجمع الآبار التي أنشئت في بلدة تقاحتا. كما تم تشييد مبنى للبلدية وآخر للدفاع المدني، وإقامة ملعب لكرة القدم وآخر لكرة السلة. وقد قامت البلدية، من أجل المحافظة على البيئة وحمايتها من التلوث، بتشجير جوانب الطرقات وزراعة أشجار حرجية في عقارات ملكية عامة بمثابة حدائق عامة. كما تعمل البلدية على حماية الثروة الحرجية الموجودة في البلدة منذ مئة عام، وتمنع التعدي عليها لأغراض التدفئة وغير ذلك، وهي عبارة عن غابة تمت زراعتها على عقار تعود ملكيته لبلدية زفتا. وفي هذا الإطار تقوم البلدية بعملية توعية للأهالي وإقامة بعض الندوات المتخصصة في التوعية البيئية. وتتصدّى البلدية لأي مشروع يتعلق بالمقالع والكسارات في ضواحي البلدة، لأن ذلك من شأنه تشويه البيئة ويؤثر على نظافة المياه الجوفية⁽⁵⁷⁾.

إنّ أهم مشروع مستقبلي تنوي البلدية تنفيذه هو مشروع فرز النفايات من المصدر وهذا يتطلب تعاوناً وجهداً مع المواطنين ليبصر النور، بالإضافة إلى إستكمال زرع أشجار حرجية كان قد بوشر العمل به منذ سنوات بالتعاون مع طلاب المدرسة الرسمية الموجودة في بلدة زفتا، بالإضافة إلى إنشاء ملاعب رياضية حديثة تجمع الشباب وتبعدهم عن آفة المخدرات. كذلك من المشاريع قيد التحضير إنشاء معمل لحرق النفايات بطريقة صحية لا تؤثر على البيئة. كما أنه هناك مشروع قيد الدرس لحل مشكلة تغذية المنازل بالمياه الصالحة للإستعمال من الوادي المحاذي لنهر الزهراني والواقع قرب بلدة زفتا حيث يتوفر هناك عدة ينابيع غزيرة تصبّ جميعها في مجرى نهر الزهراني.

⁽⁵⁷⁾ مقابلة أجرتها الطالبة مع رئيس بلدية زفتا السيد داوود شومان ، في مركز البلدية ، حول وضع البلدية ،

وأنشطتها ، بتاريخ 2024/7/14 .

وبعد استعراض الدور الإداري والتموي لبلدية زفتا، وبيان نشاطاتها وخدماتها ومشاريعها المختلفة في إطار اللامركزية الإدارية، يتّضح أن العمل البلدي لا يقتصر على الجوانب التنظيمية والخدمية فحسب، بل يمتد ليشمل ميادين أكثر تخصصاً تتداخل فيها الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية. فإدارة الشأن المحلي، كما ظهر في ما تقدّم، ترتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة البلدية على حماية البيئة والمحافظة على الصحة العامة وتعزيز التنمية المستدامة، ولا سيما في بلدات تواجه تحديات بيئية متصاعدة كالتّي تعاني منها بلدية زفتا.

ولذلك، يأتي الانتقال إلى **القسم الثاني** ليشكّل خطوة ضرورية لفهم جانب آخر من المهام البلدية، وهو الجانب المتعلق بحماية البيئة وإدارة النفايات والتوعية البيئية، وهو مجال يكتسب أهمية متزايدة في ظل التحولات المناخية ونقص الموارد والضغط العمرانية. ويُعدّ التدريب الميداني في بلدية زفتا على حماية البيئة محطة أساسية لفهم الواقع البيئي للبلدة، ورصد التحديات التي تواجهها البلدية، وتحليل مدى قدرتها على تطبيق التشريعات البيئية ومبادئ الإدارة المتكاملة للنفايات.

ومن هنا، يتناول هذا القسم تجربتي التدريبية داخل البلدية، وما أتاحتها من فرصة للإطلاع على آليات العمل البيئي، والصعوبات التي تعترض تنفيذ المهام، ودور الموظفين، وحدود الإمكانيات البشرية والمالية، وصولاً إلى فهم أعمق لواقع البيئة في زفتا وسبل تطوير العمل البلدي في هذا المجال.

القسم الثاني

التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة

شهد موضوع البيئة إهتماماً ملحوظاً في العقود الأخيرة، على المستوى الإقليمي، وعلى المستوى الدولي لجهة التغير المناخي. فإحتلت قضايا البيئة سلم الأولويات الوطنية والعالمية، باعتبارها إشكالية تؤثر على حياة البشرية برمّتها. فالحفاظ على البيئة أمسى من القضايا الشائكة التي تفرّق شعوب العالم، في ظل انعدام الوعي والتربية البيئية، ما يؤدي إلى تهديد البيئة والتنمية المستدامة، من هنا كانت الحاجة إلى دورات تدريبية.

والتدريب على مستوى البلدية يعني عملية تأهيل وتطوير مهارات الموظفين والعاملين في البلدية، سواء كانوا إداريين، فنيين أو منتخبين (مثل أعضاء المجلس البلدي)، بهدف تحسين أدائهم وزيادة كفاءتهم في إدارة الشؤون المحلية.

إن الهدف من الإدارة البيئية هو تحسين نوعية حياة الإنسان، من خلال المحافظة على الموارد التي تتمثل بالسلع والخدمات الطبيعية والإقتصادية، والكائنات الحيّة والكائنات غير الحية تندرج تحت عنوان البيئة الطبيعية. لأن البيئة هي المحيط الذي يعيش فيه الإنسان، لذا يُعدّ التلوث البيئي من أكبر المشاكل التي تواجهها المجتمعات البشرية في هذا العصر، ويشكل الهواء والماء والتربة المجالات الأساسية الثلاثة لتلوث البيئة .

ويبرز دور البلديات بشكل كبير في المحافظة على البيئة داخل حدود البلدية انسجاماً مع القوانين البيئية والصحية المعمول بها. لذا تلجأ البلديات إلى مراقبة قضايا الصحة والنظافة في المدن والقرى. وتشارك في التخطيط لحملات النظافة وتنفيذها، وفي العمل على رفع درجة الوعي الصحي والبيئي في اطارها الإقليمي، من خلال المحاضرات والندوات والعمل التطوعي للحفاظ على الصحة والسلامة العامة لدى المواطنين، بالتعاون والتنسيق مع المؤسسات الرسمية والمدنية وسائر الجمعيات الأهلية وبعض برامج الأمم المتحدة.

إن الإشكالية التي نعالجها في هذا الفصل، بعد دراسة وضع بلدية زفتا، تتمحور حول البيئة والتلوث البيئي، وكيفية مواجهة آفات البيئة عن طريق التوعية والتربية البيئية، وإقامة نظام بيئي يقوم على قيم اجتماعية، هدفها تعزيز وسائل حماية البيئة. وهذه الوسائل والأنشطة تعتمد على مبادرات الإدارات المحلية بشكل أساسي، وبالتعاون مع منظمات المجتمع المدني والهيئات الدولية، وهذا ما لحظته من خلال مقابلاتي مع رئيس بلدية زفتا في 14 تموز 2024.

يُكْمُن دور البلديات في المشاركة مع باقي المرجعيات الرسمية والخاصة في السهر على تطبيق عناصر القانون رقم 80 الصادر بتاريخ 2018/10/10 تحت عنوان الإدارة المتكاملة للنفايات.

الفصل الأول

التدريب في بلدية زفتا

بلدية زفتا، الواقعة في قضاء النبطية جنوب لبنان، تُعدّ واحدة من الوحدات الإدارية المحلية التي تتمتع بتاريخ طويل ودور محوري في تنظيم شؤون البلدة وتحقيق التنمية المستدامة. تأسست البلدية بموجب القوانين اللبنانية التي تهدف إلى تعزيز التنمية المحلية وتمكين المجتمعات من المشاركة في إدارة شؤونها الحياتية بما ينسجم مع احتياجاتها وتطلعاتها. وتعتبر بلدية زفتا انعكاساً للدور الذي تلعبه السلطات المحلية في بناء مجتمعات متماسكة وتحسين نوعية الحياة للسكان. منذ نشأتها، تولت البلدية مسؤوليات متعددة تشمل تطوير البنية التحتية، مثل تعبيد الطرق، وتركيب شبكات الإنارة العامة، وتنظيم شبكات المياه والصرف الصحي. إلى جانب ذلك، تعمل البلدية على توفير الخدمات الاجتماعية والصحية، من خلال تنظيم حملات التوعية الصحية ودعم النشاطات الثقافية والتراثية التي تسهم في تعزيز الهوية المحلية للبلدة.

لم يقتصر دور البلدية على الجانب الخدمي فقط، بل شمل أيضاً التخطيط العمراني وتنظيم المشاريع التنموية التي تهدف إلى تطوير البلدة بما يواكب العصر. وتسعى البلدية جاهدة إلى الحفاظ على البيئة من خلال إدارة النفايات بشكل فعال، وتشجيع السكان على فرز النفايات وإعادة التدوير، وتنفيذ مبادرات بيئية تهدف إلى تعزيز الاستدامة وحماية المساحات الخضراء. كذلك، تُعد بلدية زفتا منصة لتعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية، حيث تسعى إلى إشراك المواطنين في اتخاذ القرارات المحلية وضمان تلبية إحتياجاتهم بشكل فعال.

على الرغم من التحديات التي تواجهها البلدية، مثل نقص الموارد المالية والضغط الإقتصادي والتوسع العمراني العشوائي، فإنها تواصل جهودها لتحسين مستوى الخدمات وتحقيق تطلعات سكانها..

قضيت فترة تدريب في بلدية زفتا ، وذلك في إطار استكمال متطلبات دراستي. وقد أتاحت لي هذه التجربة فرصة الإطلاع عن قرب على طبيعة العمل البلدي وما يتصل به من مهام تتعلق بالمحافظة على البيئة والصحة العامة داخل نطاق البلدة.

تعرفت إلى الهيكل الإداري للبلدية وقد أجريت مقابلة مع رئيس البلدية الذي أطلعني على أبرز إنجازات البلدية والمعوقات التي تواجه البلدية⁽⁵⁸⁾. وقد قام الموظفون المسؤولون بشرح

(58) مقابلة مع رئيس البلدية، المرجع السابق.

وظيفتهم الأساسية، وقد قمت بالمشاركة مع أمين الصندوق في آلية إستيفاء الرسوم وإحتسابها على رخص البناء والإسكان وكذلك الرسم السنوي على الأبنية السكنية والمحلات التجارية المتوجبة. كذلك شاركت في إجتماعات المجلس البلدي وآلية كتابة محاضر الجلسات وكذلك التعرف على آلية إتخاذ القرارات في المجلس البلدي والإطلاع على الأنظمة والقوانين التي تحكم عمل المجلس البلدي وعلاقة رئيس البلدية مع المحافظ أو القائمقام.

أما في ما يخص موضوع التدريب حول البيئة فكان من ضمن ما إطلعت عليه خلال فترة التدريب : الإجراءات المتبعة في جمع النفايات وفرزها ونقلها، والصعوبات اليومية التي تواجه فريق العمل المسؤول عن هذه المهمة، خصوصاً في أوقات الضغط. كذلك أُتيح لي الإطلاع على بعض الملفات البيئية القديمة وتقارير الكشف الميداني التي أجراها الموظفون خلال السنوات الماضية، مما ساعدني على فهم طبيعة التحديات المتكررة التي يواجهها القسم وكيفية التعامل معها. ورغم الفوائد التي حصلت عليها من خلال هذا التدريب، كان من الواضح أن هناك **محدودية في محتوى التدريب بسبب عدم توفر كادر تدريبي متخصص** قادر على تقديم تدريب متعمق أو فعاليات عملية أكثر. فقد كان العدد القليل للموظفين وعدم وجود خبراء تقنيين في مجال البيئة سبباً في اقتصار التدريب على الجانب النظري والمراقبة العامة للعمل، من دون القدرة على المشاركة في مهام ميدانية تفصيلية أو استخدام أدوات فنية خاصة. ومع ذلك، بذل العاملون في القسم جهودهم لتزويدي بما أمكن من المعلومات والتوجيهات، وقد استندت من خبراتهم العملية.

أتى التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة كخطوة تطبيقية تسمح برصد الآليات المعتمدة داخل البلدية، وتقييم قدراتها، وملاحظة التحديات الميدانية المتعلقة بإدارة النفايات، والتوعية البيئية، وتنسيق الجهود مع الجهات الرسمية والأهلية. كما يتيح هذا التدريب فهم الفجوة بين النص القانوني والتطبيق العملي، ولا سيما على ضوء القانون رقم 2018/80 المتعلق بالإدارة المتكاملة للنفايات.

وعليه، ينتقل التقرير في ما يلي إلى دراسة تجربة التدريب في بلدية زفتا، بوصفها نموذجاً يوضح واقع الإدارة البيئية في البلديات اللبنانية، ومدى انسجام الجهود المحلية مع متطلبات حماية البيئة والتنمية المستدامة.

الفرع الأول

الأنشطة التي تمت خلال التدريب

على الرغم من محدودية الموارد، تمكنت من الاطلاع على مجموعة من الأنشطة الأساسية، ومنها:

1. متابعة ملفات البيئة : الاطلاع على تقارير دورية تتعلق بحالات تلوث أو محاضر كشف ميدانية.

2. آلية استقبال الشكاوى : التعرف على كيفية تسجيل الشكاوى، متابعة موقعها، والتواصل مع الجهة المختصة لمعالجتها.

3. إدارة النفايات : فهم الخطوات العملية المعتمدة في جمع النفايات، المناطق التي تتم خدمتها يومياً، والمشاكل التي تواجه العمال.

4. التوعية البيئية : مراجعة بعض المبادرات السابقة التي قامت بها البلدية مثل حملات النظافة أو البرامج التوعوية في المدارس.

بعد استعراض الأنشطة التي تمت خلال فترة التدريب في بلدية زفتا، وما وفّرت من فرصة لمتابعة العمل البلدي اليومي في ملفات البيئة، وإستقبال الشكاوى، وإدارة النفايات، والاطلاع على المبادرات التوعوية، يتّضح أن هذه الممارسات العملية لا يمكن فهمها فهماً كاملاً من دون الرجوع إلى الإطار القانوني الذي تستند إليه البلدية في تنفيذ مهامها. فالخبرة الميدانية، رغم أهميتها في كشف طبيعة التحديات اليومية التي تواجهها البلدية، تبقى مرتبطة بشكل وثيق بالتشريعات التي تنظّم إدارة النفايات وتحدّد مسؤوليات الجهات المعنية.

ولأن جزءاً كبيراً من الأنشطة التي تمت ملاحظتها خلال التدريب يتصل مباشرة بعمليات الجمع والفرز والمتابعة الميدانية، يصبح من الضروري الانتقال إلى دراسة قانون الإدارة المتكاملة للنفايات لفهم الأسس القانونية التي تقوم عليها هذه الإجراءات، وكيف تترجم البلديات — ومن ضمنها بلدية زفتا — مبادئ هذا القانون ضمن إمكاناتها المتاحة. ويأتي هذا الفرع ليقدم قراءة في أبرز عناصر القانون رقم 2018/80، الذي يُعدّ المرجعية الأساسية لتنظيم إدارة النفايات في لبنان، ولتحديد دوره في توجيه العمل البلدي نحو حلول مستدامة وطرق آمنة للتخلص من النفايات.

الفرع الثاني:

الإطلاع على قانون الإدارة المتكاملة للنفايات

لَحَظَ قانون الإدارة المتكاملة للنفايات مجموعة من القوانين واللوائح التي تَهْدَفُ إلى تنظيم وإدارة النفايات الصَّلْبَة بطريقة مستدامة، مع التركيز على تقليل إنتاجها، وإعادة إستخدامها، وإعادة تدويرها والتخلص منها بشكلٍ آمنٍ بيئياً. يَهْدَفُ هذا القانون إلى حماية الصحة العامة والبيئة من خلال تطبيق مبادئ الإدارة المتكاملة للنفايات، والتي تشمل التخفيف من إنتاج النفايات وإعادة الإستعمال، والفرز من المصدر، وإعادة التدوير، والتسميد، وإسترداد الطاقة، والتخلص النهائي من العوادم⁽⁵⁹⁾.

الفقرة الأولى

أهم عناصر قانون الإدارة المتكاملة للنفايات:

1. التخفيف من إنتاج النفايات:

يشمل ذلك تقليل كميّة النفايات المنتجة في المصدر⁽⁶⁰⁾.

2. إعادة الإستخدام:

تُشَجِّعُ هذه الخطوة على إستخدام المنتجات والمواد لأكثر من مرّة قبل التخلص منها⁽⁶¹⁾.

3. الفرز من المصدر:

يتضمّن ذلك فصل النفايات في المنازل والمؤسسات إلى أنواع مختلفة (مثلاً: الورق، البلاستيك، الزجاج، والنفايات العضوية)⁽⁶²⁾.

⁽⁵⁹⁾ المادة 2 من القانون رقم 80 تاريخ 2018/10/10 ، المتعلق بالإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة ، الجريدة الرسمية ، العدد 45 ، تاريخ 2018/10/18 ، الصفحة 4533 - 4545.

⁽⁶⁰⁾ المادة 3 من القانون رقم 80 تاريخ 2018/10/10.

⁽⁶¹⁾ المادة 3 من القانون رقم 2018/80، المرجع نفسه.

⁽⁶²⁾ المادة 21 من القانون رقم 80 تاريخ 2018/10/10.

4. إعادة التدوير:

تحويل النفايات إلى مواد جديدة قابلة للإستخدام، مما يقلل من الحاجة إلى إستخراج موارد جديدة ويقلل من التلوث⁽⁶³⁾.

5. التسميد:

تحويل النفايات العضوية إلى سماد طبيعي يمكن إستخدامه في الزراعة⁽⁶⁴⁾.

يتوجب مشاركة جميع الأطراف الرسمية بما في ذلك البلديات وهنا يكمن دورها في المحافظة على البيئة من خلال تطبيق عناصر هذا القانون بالمشاركة مع بقية الأطراف المعنية.

⁽⁶³⁾ المادة 21 من القانون رقم 2018/80

⁽⁶⁴⁾ المادة 21 من القانون رقم 2018/80

الفصل الثاني

تقييم التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة

قمتُ بتدريب ميداني في بلدية زفتا، الواقعة في قضاء النبطية جنوب لبنان، بهدف دراسة الوضع البيئي في البلدة عن قرب وفهم التحديات والمشاكل التي تواجهها، بالإضافة إلى التعرف على الجهود المبذولة من قبل البلدية والمجتمع المحلي في هذا المجال. البيئة أصبحت اليوم من أبرز المواضيع التي تُشغل العالم، لكن في المناطق الريفية مثل بلدة زفتا وغيرها من القرى، تأخذ المشاكل البيئية أبعاداً خاصة ترتبط بطبيعة الموارد المحدودة والإمكانات المتواضعة.

أثناء محاولتي تنفيذ التدريب الميداني الذي يخصّ البيئة في بلدية زفتا واجهت مشكلة تطال العديد من البلديات في لبنان والتي هي تعتبر نتيجة لنظام اللامركزية المرفقية، حيث أنّ وزارة البيئة ووزارة الداخلية وسلطات الرقابة لا تؤمّن فرصة التدريب في البلديات التابعة للقرى. وهذه البلديات لا تستطيع أن تقوم بنفسها من دون وجود آلية فعّالة لتمكين البلديات أو تزويدها بوسائل وخطط عملية أو حتى تدريب الموظفين والعاملين الفنيين. بحيث أنّه لا يوجد كادر فني مختص في المجال البيئي مُتدربٍ يمكنه الإشراف على تدريب تطبيقي أو إرشادي، بل يتركّز العمل البلدي على الجوانب الإدارية والخدمات اليومية. ونُضيف على ذلك بأنّه لم تقم أي جمعية من جمعيات المجتمع المدني المعنيين بحماية البيئة أو التوعية البيئية بتقديم أي مساعدة في هذا المجال، كما في العديد من البلديات اللبنانية. على الرغم أنّ بعض البلديات اللبنانية تعاونت مع جمعيات مُتخصّصة تمكّنت من إطلاق مبادرات بيئية ناجحة، إلّا أنّ ذلك لم يتحقق مع بلدية زفتا.

لَمْ أستطع أن أستفيد من التدريب في البلدية على الصعيد البيئي كون هذا العمل غير متوفر في البلدية شأنها شأن جميع البلديات في القرى اللبنانية، حيث أنّه لم تبادر أي جمعية تهتم بالبيئة أن تبادر لتنفيذ أعمال التدريب في البلدية، إنما إقتصرت الأمر بالنسبة لي أنني إستفدت من بعض الأعمال الإدارية التي تقوم بها البلدية والإجراءات المتخذة من قبلها. بالإضافة أنني إطلعت على آلية العمل الذي تقوم به البلدية لمعالجة أزمة النفايات في البلدة من خلال نقل هذه النفايات من قبل متعهد متعاقد مع البلدية إلى مكب للنفايات في منطقة بعيدة عن البلدة حيث يَنُم طمرها على عدّة مراحل.

إن النواقص التي ظهرت خلال فترة التدريب ليست معزولة عن الواقع البيئي العام في البلدة، بل هي انعكاس مباشر لمشكلات بيئية متراكمة تتجاوز قدرات البلدية الإدارية والمالية. لذلك، يأتي الفرع الأول ليعرض بصورة منهجية أبرز هذه المشكلات، ويوضح السياق البيئي الذي

تعمل ضمنه البلدية، تمهيداً لفهم أعمق لأسباب القصور والخيارات المتاحة لتحسين الأداء البيئي في المرحلة المقبلة.

الفرع الأول

المشاكل البيئية في بلدة زفتا

تُعَدُّ بلدة زفتا نموذجاً مصغراً لما تعانيه العديد من البلدات اللبنانية من تحديات بيئية متراكمة. فبين التحوّلات العمرانية المتسارعة، والضغط السكاني، والنقص في البنى التحتية البيئية، بدأت تظهر بشكل واضح ملامح التدهور البيئي في مختلف المجالات. من النفايات المتراكمة إلى تلوث المياه وتراجع الغطاء الأخضر، تتنوّع مظاهر الأزمة، في ظل غياب خطط محلية متكاملة أو دعمٍ كافٍ من الجهات المركزية.

يهدف هذا الفرع إلى تقديم صورة شاملة عن الواقع البيئي الحالي في زفتا، من خلال رصد المشاكل الأساسية التي تؤثر على صحة السكان وجودة الحياة، وتحليل أسباب هذا التدهور في ضوء المعطيات المحلية والهيكلية التي تحكم عمل البلديات في لبنان.

أولاً : أزمة النفايات الصلبة وتداعياتها

من أبرز المشكلات التي تواجهها بلدة زفتا هي إدارة النفايات الصلبة. فلا توجد فيها منظومة متكاملة لفرز النفايات أو إعادة تدويرها، بل تُجمع النفايات من الحاويات الموزعة في الشوارع، وتُنقَلُ إلى مكبات غير مرخصة، أو تُرحَلُ إلى معمل الفرز في النبطية التابع لإتحاد بلديات الشقيف كون بلدية زفتا عضو في هذا الإتحاد⁽⁶⁵⁾. في بعض الأوقات، خصوصاً خلال فترات الإضرابات أو ضعف الموارد، تتراكم النفايات في الأزقة والأحياء، ما يخلق بيئة خصبة لتكاثر الحشرات، وانتشار الأمراض الجلدية والتنفسية.

رصدتُ خلال فترة التدريب لجوء بعض المواطنين إلى حرق النفايات في العراء، وهو أمرٌ شائعٌ للأسف في القرى اللبنانية، ويعود لعدّة أسباب أبرزها قلة الوعي البيئي، وسوء تنظيم

(65) المادة 5 من القانون رقم 2018/80

الخدمات. إلا أنَّ دخان الحريق يحمل ملوثات خطيرة مثل الديوكسينات التي تؤذي الرئتين وتسبب إختناقات، خاصة لدى الأطفال وكبار السن⁽⁶⁶⁾.

ثانياً : الصرف الصحي

من أهم المشكلات التي أقدّمت على حلّها بلدية زفتا هي إقامة شبكة مجاري للصرف الصحي وكان هذا العمل من أهم الإنجازات للبلدية بحيث خففت هذه الأشغال من التلوث وسأهم في المحافظة على البيئة. وقد ساهم هذا الإنجاز في حلّ المشاكل السابقة التي كانت ناتجة عن عدم وجود مجاري الصرف الصحي في البلدة.

ثالثاً: تراجع الغطاء الأخضر والتعدييات العمرانية

بلدة زفتا كانت تُعرف بطبيعتها الخضراء الممتدة، لكن مع التوسع العمراني غير المنظم، فقدت البلدة الكثير من أشجارها المعمّرة. خلال التدريب، علمت أن قسماً من الأراضي الزراعية تحوّل إلى مشاريع إسكانية، دون إحترام للمعايير البيئية أو ترك مساحات خضراء موازية. أدى ذلك إلى تآكل التربة، وارتفاع درجات الحرارة المحلية، وتناقص في المساحات الخضراء التي كان تشكل حالة إيجابية في المحافظة على المناخ والبيئة .

إنّ هذا التحوّل في استخدام الأرض لا يعكس فقط ضعف التخطيط البيئي، بل يعكس أيضاً غياب قوانين واضحة تحمي البيئة من التعدييات، وتضبط العلاقة بين التنمية والموارد.

رابعاً : التلوث الزراعي والاستخدام غير الآمن للمواد الكيميائية

تنتشر الزراعة في زفتا بشكل واسع، لكنها تعاني من مشكلة استخدام الأسمدة الكيميائية والمبيدات الزراعية بشكل مفرط ودون رقابة. بعض المزارعين يلجؤون إلى استخدام مبيدات قويّة دون معرفة دقيقة بمدى خطورتها أو تأثيرها التراكمي على التربة والهواء والماء. وقد لاحظت، من خلال حديثي مع بعض العاملين في هذا القطاع، أنّ كثيراً منهم يفتقرون إلى التوجيه أو التدريب

⁽⁶⁶⁾ المادة 7 من القانون رقم 2018/80

ويعتمدون على النصائح المتداولة بين الناس أو من شركات تجارية تسعى لبيع منتجاتها فقط.

خامساً : ضعف التوعية والرقابة البيئية

من المظاهر غير المرئية ولكن ذات الأثر الكبير، هو غياب حملات التوعية البيئية المنتظمة، سواء في المدارس أو عبر الإعلام المحلي. كما أنَّ ضعف التنسيق بين البلدية والجهات الرقابية أو الجمعيات البيئية يجعل من الصعب فرض إجراءات أو رصد التجاوزات. هذا الضعف يساهم في تفاقم الأزمات البيئية القائمة، ويمنع ظهور أي حركة بيئية مجتمعية فاعلة. إنَّ المشاكل البيئية المتراكمة في بلدة زفتا، من تراكم النفايات وتلوث المياه إلى تراجع الغطاء الأخضر وضعف التوعية، تظهر الحاجة الماسة إلى تدخلات عملية. ومن هذا المنطلق، ورغم محدودية الإمكانيات، بدأت البلدية بتنظيم حملات نظافة و حملات توعوية للحد من هذه الأزمات مما يعكس العلاقة المباشرة بين التحديات البيئية و الجهود المبذولة. و هذا ما سنتناوله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

جهود البلدية والمجتمع في مواجهة التحديات البيئية

في مواجهة هذا الواقع المعقد، تحاول بلدية زفتا القيام بما تستطيع ضمن حدود إمكانياتها. تُنظَّم البلدية حملات نظافة تطوعية بالتعاون مع المدارس والأندية الرياضية المحليّة، خاصة في فصلي الربيع والخريف. تشارك فيها فرق من الطلاب والموظفين وتُستخدم معدات بسيطة، ويتمُّ جمع النفايات من الطرقات العامة وتنظيم حملة تشجير على جوانب الطرقات الداخلية في القرية. في مجال التوعية، تعمل البلدية على تنظيم ندوات للأهالي لتوعيتهم على أهميّة فرز النفايات بالتنسيق مع بعض الجمعيات وعلى تنظيم لقاءات تثقيفية للطلاب حول أهميّة الفرز. أما فيما يخص التشجير، فقد أطلقت البلدية عدة مرات مبادرات لزراعة الأشجار في الشوارع والأماكن العامة، لكنَّ التعديات المستمرة وعدم وجود فرق متابعة دائمة، أدى إلى فشل بعض هذه المشاريع، أو إلى إهمالها بعد بدايتها.

ومع ذلك، لا يمكن إنكار الجهود الصادقة التي يبذلها بعض الموظفين، الذين يعملون في ظروف صعبة، ويتولون مهاماً متعددة دون معدات كافية. وخلال وجودي، لاحظت أنّ العامل البشري لا يزال هو المحرك الرئيسي لأي تقدّم بيئي، وأنّ التغيير الحقيقي يبدأ من إرادة الناس، مهما كانت الإمكانيات ضعيفة.

بعد تحديد أبرز المشكلات البيئية التي تعاني منها بلدة زفتا، من إدارة النفايات وتلوث المياه إلى تراجع الغطاء الأخضر والتحديات العمرانية، يصبح من الضروري الانتقال إلى استعراض الجهود المبذولة لمواجهة هذه التحديات. فالمشاكل البيئية لا يمكن معالجتها إلا من خلال تدخلات عملية من قبل البلدية والمجتمع المحلي، مهما كانت الموارد محدودة. وهنا يظهر دور البلدية في تنظيم الحملات التوعوية والنظافة والتشجير، بالتعاون مع المدارس والجمعيات المحلية، كاستجابة مباشرة لهذه الأزمات، مما يوضح العلاقة الوثيقة بين التحديات والجهود المبذولة لمعالجتها على أرض الواقع.

الفرع الثالث

الحلول المقترحة لتحسين الوضع البيئي في بلدية زفتا

أولاً : ضرورة وضع خطة بيئية محلية

من خلال ملاحظتي للمشاكل البيئية في زفتا، تبين أنّ غياب خطة شاملة هو من أهم أسباب الفوضى البيئية. لذلك، أقترح أن تبدأ البلدية بوضع **خطة بيئية محلية مستدامة** تستند إلى تقييم علمي لواقع البلدة، وتُحدّد فيها الأولويات، مثل: معالجة النفايات، حماية المياه، والتشجير. يمكن إنجاز هذه الخطة بالتعاون مع خبراء بيئيين، وبدعم من البلديات المجاورة، والمؤسسات الأكاديمية أو المنظمات الدولية

هذه الخطة يجب ألا تكون مجرد وثيقة نظرية، بل برنامجاً عملياً يتضمّن جداول زمنية، توزيع أدوار، وميزانية تقديرية. ويُفضّل أن تتضمّن مكوّنات تربط بين البيئة والاقتصاد، مثل تشجيع المبادرات البيئية المنتجة (كفرز البلاستيك، إنتاج السماد العضوي...)

ثانياً : تطوير نظام إدارة النفايات الصلبة

من أهم الأولويات هي تحسين آلية جمع ومعالجة النفايات. أوصي بتطبيق نظام فرز من المصدر عبر توزيع مستوعبات ملونة في الأحياء (للمواد العضوية، البلاستيك، الورق...)، وبتنظيم حملات توعوية مرافقة لشرح طريقة الفرز للمواطنين.

كما يمكن للبلدية توقيع إتفاق مع شركات إعادة التدوير في المنطقة، لتقليل كمية النفايات المتوجهة إلى المكبات. وعلى المدى المتوسط، يمكن التفكير في إنشاء محطة صغيرة لتدوير النفايات العضوية وتحويلها إلى سماد يُستخدم في الأراضي الزراعية المحيطة.

ثالثاً : إنشاء شبكة صرف صحي حديثة

إنشاء شبكة صرف صحي متكاملة يجب أن يكون من ضمن المشاريع الأساسية للبلدية، بالتنسيق مع وزارة الأشغال العامة. ورغم أن هذا المشروع يتطلب تمويلاً كبيراً، إلا أنه بالإمكان إعداد دراسة جدوى فنية وبيئية، وطلب تمويل من الجهات المانحة مثل الاتحاد الأوروبي أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لجميع القرى الغير متوفر فيها شبكة الصرف الصحي.

رابعاً : تعزيز الوعي البيئي عند المواطنين

لا يمكن لأي خطة بيئية أن تنجح من دون إشراك السكان. لذلك، أقترح على البلدية أن تعتمد برامج توعية متواصلة من خلال:

- تنظيم محاضرات دورية في المدارس حول البيئة المحلية
- توزيع كتيبات مبسطة تشرح للناس أضرار الحرق، فوائد الفرز، كيفية التوفير في إستهلاك المياه...
- تشجيع الجمعيات الأهلية والنوادي الكشفية على القيام بمبادرات تطوعية.

خامساً : حماية المساحات الخضراء والتشجير

الغطاء الأخضر يجب أن يصبح أولوية في التخطيط البلدي، لذا من المهم :

- منع البناء العشوائي في المناطق الزراعية
- فرض زراعة ثلاث شجرات أمام كل بناء جديد(على أن تُلحَظ ذلك في ملف رخصة البناء الصادرة عن رئيس البلدية).
- تنفيذ مشاريع تشجير سنوية بدعم من المدارس والجمعيات
- إنشاء حديقة عامة تُشكّل متنفساً بيئياً واجتماعياً للسكان

الخاتمة

في الختام، إنّ اللامركزية الإدارية تشكل ركيزة أساسية لتعزيز التنمية المحلية، وتفعيل دور المجتمعات في إدارة شؤونها بشكل أكثر استقلالية وفعالية. في لبنان، يمنح القانون البلديات صلاحيات واسعة، إلا أنّ تطبيق هذه الصلاحيات يواجه العديد من التحديات المرتبطة بالتمويل، و التدخلات السياسية المركزية، وغياب الخطط الإستراتيجية طويلة الأمد.

في ظلّ التحدّيات البيئية المتزايدة التي يشهدها لبنان، تبرز الحاجة إلى تفعيل الدور المحلي للبلديات ضمن إطار اللامركزية الإدارية، كوسيلة لتحسين إدارة الموارد الطبيعية، والتصدي لمظاهر التدهور البيئي المتفاقمة. لقد أصبحت القضايا البيئية، من نفايات وتلوث مياه وهواء وتراجع في المساحات الخضراء، جزءاً من الواقع اليومي للبلديات والقرى اللبنانية، وهو واقع يكشف عن ثغرات عميقة في التخطيط البيئي، وضعف في التنسيق بين السلطات المركزية والهيئات المحلية.

من خلال دراسة بلدية زفتا كنموذج، تبين أنّ البلديات قادرة على لعب دور محوري في تحسين حياة المواطنين وتنفيذ المشاريع التنموية، لكن نجاحها يعتمد بشكل كبير على قدرتها على تجاوز التحدّيات وإستغلال الإمكانيات المتاحة، بالتعاون مع الهيئات المدنية والدولية.

بلدية زفتا، رغم محدودية مواردها، قدّمت مثلاً على أهميّة التعاون بين البلدية والمجتمع المحلي في تحقيق بعض الإنجازات التي تعود بالنفع على الجميع. إنّ التدريب الذي قمت به في بلدية زفتا بالرغم من عدم وجود جمعيات متخصصة في العمل البيئي، قد أتاح لي الإستفادة من الأعمال الإدارية والإجراءات المتخذة من قبل البلدية. بالإضافة أنني إطلعت على آلية العمل الذي تقوم به البلدية لمعالجة أزمة النفايات في البلدة من خلال نقل هذه النفايات من قبل متعهد متعاقد مع البلدية إلى مكب للنفايات في منطقة بعيدة عن البلدة حيث يتم طمرها على عدّة مراحل.

إنّ التحدّيات البيئية الراهنة لم تعدّ تحتل التأجيل أو المعالجات الظرفيّة. المطلوب هو بناء رؤية بيئية شاملة تنطلق من الواقع المحلي و تستند إلى تعاون متعدّد المستويات بين السلطات الرسمية، الفاعلين المدنيين، والمواطنين أنفسهم.

وفي الختام أرجو أن أكون قد تمكّنت من تغطية موضوع اللامركزية الإدارية بجميع عناصرها التي تتكون منها، وبخاصة المؤسسات العامة (اللامركزية المرفقية)، والبلديات اللامركزية الإقليمية)، مع التركيز على بلدية زفتا وإستعراض نشأتها وتطورها، والتحدّيات التي تواجهها وكيفية التعامل معها، وإيجاد الحلول الإدارية والفنية الملائمة للحفاظ على البيئة، وتأدية الخدمات الإنمائية العامة والمستدامة للبلدة. وآمل أن تكون رسالتي هذه قد فتحت آفاقا جديدة لباحثين آخرين، يتعمّقون في دراساتهم عن دور البلديات وآليات عملها في ظل التطور التكنولوجي وتبدّل حاجات المجتمع .

والله ولي التوفيق

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

الكتب:

1- المؤلفات العربية:

أ- الكتب العامة:

- 1- المجذوب طارق، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1998.
- 2- حول أنواع الدول وأشكالها راجع : الغزال إسماعيل، الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين، بيروت، 1996.
- 3- الحلبي حسن، المؤسسات العامة في لبنان، منشورات عويدات، بيروت، 1974.
- 4- الطماوي سليمان محمد، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، بيروت، 1970.
- 5- بربر كامل، الإدارة عملية ونظام، ط1، مجد، بيروت، 1996.
- 6- حبيش فوزي، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، دار النهضة العربية، بيروت، 1991.
- 7- حسن عادل، ومصطفى زهير، الإدارة العامة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978.
- 8- طلبة عبدالله، الإدارة العامة، ط5، منشورات جامعة دمشق، سوريا، 1994-1995.
- 9- يكن زهدي، التنظيم الإداري، دار الثقافة، بيروت، لا.ت.
- 10- كامل ليله محمد، المؤسسات العامة، مكتبة جامعة بيروت العربية، 1978.
- 11- سرحال أحمد، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، ط1، دار الحداثة، بيروت، 1986.
- 12- شيحا إبراهيم عبد العزيز، الإدارة العامة، الدار الجامعي، بيروت، 1987.
- 13- ظاهر حسين، محاضرات في الإدارة العامة، الجامعة اللبنانية، صيدا، 1995.

ب-الكتب المتخصصة

- 1-حول أوجه اللامركزية أنظر: الأيوبي عزّت، مبادئ في نظم الإدارة المحلية، دار الطلبة العرب، بيروت، لا.ت.
- 2-العبادي محمد وليد، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمّان، 1995.
- 3-الجردي هشام، السلطة والبلديات، ط1، المركز الوطني للدراسات للطباعة والنشر، بيروت، 1998.
- 4-قباني خالد، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، ط1، منشورات بحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت_باريس، 1981.
- 5-مراد محمد، المجالس البلدية والإختبارية، تطوّر وظائف السلطة القاعدية في المجتمع اللبناني، ط1، دار الفارابي، بيروت، 1997.

ثانياً: المراجع الأجنبية:

- MOUALLEM CHAFIK, le régime disciplinaire de la fonction publique au Liban, Publication de l'université libanaise, saida, 1974.

ثالثاً: القوانين و المراسيم الإستراعية:

- 1- المرسوم الإستراعي رقم 4517 تاريخ 1972/12/13.
- 2- المرسوم الإستراعي 118 تاريخ 1977/6/30.
- 3- قانون الموظفين الصادر بالمرسوم 112 تاريخ 1959/6/12.
- 4- قانون الإدارة المتكاملة للنفايات الصلبة قانون رقم 80 صادر بتاريخ 2018/10/10.

رابعاً: المقابلات:

1-مقابلة أجرتها الطالبة مع رئيس بلدية زفتا، السيد داوود شومان، في مركز البلدية حول وضع البلدية وأنشطتها، بتاريخ 2024/7/14

1	مقدمة
5	القسم الأول : وصف لمؤسسة التدريب (بلدية زفتا) إنطلاقاً من مفهوم اللامركزية الإدارية ووسائل تحقيقها
7	الفصل الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية وأشكالها
8	الفرع الأول : مفهوم اللامركزية الإدارية
9	الفقرة الأولى : المركزية الإدارية واللامركزية
10	الفقرة الثانية : اللامركزية واللاحصرية
11	أولاً : المحافظات
12	ثانياً : الأقضية
12	ثالثاً : المختارية ومجلس المختارين
13	الفقرة الثالثة : اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية (الفدرالية)
15	الفرع الثاني : صُور و أوجه اللامركزية الإدارية
16	الفقرة الأولى : اللامركزية الإقليمية (البلديات)
17	الفقرة الثانية : اللامركزية المرفقية (المؤسسات العامة)
17	أولاً : مفهوم المؤسسة العامة
17	1- المؤسسة العامة مرفق عام
18	2- المؤسسة العامة مرفق عام يتمتع بالشخصية المعنوية
18	3- المؤسسة العامة مرفق عام يتمتع بالإستقلال المالي والإداري
18	4- المؤسسة العامة مرفق عام متخصص في نشاط أو نشاطات معينة
19	ثانياً : تنظيم وإدارة المؤسسات العامة

20	الفقرة الثالثة : مزايا اللامركزية الإدارية
21	الفرع الثالث: وصف المؤسسة مكان التدريب (بلدية زفتا)
21	أولاً : تاريخ نشوء وتطور البلديات في لبنان
23	ثانياً : نشأة وتطور بلدية زفتا (وصف المؤسسة)
24	ثالثاً : واقع بلدية زفتا
25	رابعاً : التسلسل الهرمي في البلدية ودوام العمل وفترة التدريب الفعلية
25	خامساً : الجهاز البلدي
25	1-المجلس البلدي أو السلطة التقريرية
26	أ-تكوين المجلس البلدي
26	ب-سير عمل المجلس البلدي
27	ج-صلاحيات المجلس البلدي
28	2 -السلطة التنفيذية في البلدية
28	أ-صلاحيات رئيس البلدية
30	ب-الجهاز الإداري
30	سادساً : مالية البلدية
31	سابعاً : الرقابة على البلدية
31	ثامناً : إتحاد البلديات
33	الفصل الثاني : مكوّنات اللامركزية الإدارية و وسائل تحقيقها
34	الفرع الأول : عناصر اللامركزية
36	الفقرة الأولى : الاعتراف بوجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية
38	الفقرة الثانية : نشأة أجهزة محلية تؤمّن المصالح المحلية

40	الفقرة الثالثة : احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على الإدارات المحلية
41	الفرع الثاني : وسائل تحقيق اللامركزية
42	الفقرة الأولى : الشخصية المعنوية للبلدية
42	أولاً : ماهية الشخصية المعنوية
43	ثانياً : النتائج التي تترتب على منح الشخصية المعنوية
44	الفقرة الثانية : الإستقلال الإداري والمالي للبلدية
44	أولاً : الإستقلال الإداري
45	ثانياً : الإستقلال المالي
46	الفقرة الثالثة : الوصاية الادارية للبلدية
46	أولاً : الفرق بين سلطة الوصاية والسلطة التسلسلية
47	ثانياً : صُور الوصاية الادارية ونطاقها
47	1-الرقابة على أشخاص الهيئات اللامركزية
48	2-الرقابة على مقررات وأعمال الهيئات المحلية
50	الفرع الثالث: نشاطات المؤسسة (بلدية زفتا): أهدافها، دورها و مشاريعها
51	الفقرة الأولى: المجلس البلدي (السلطة التقريرية) اجتماعاته واختصاصاته
51	أولاً : إجتماعات المجلس البلدي
51	ثانياً إختصاصات المجلس البلدي
52	الفقرة الثانية: صلاحيات رئيس البلدية (السلطة التنفيذية)
53	الفقرة الثالثة: بلدية زفتا كنموذج
53	أولاً : نشاطات بلدية زفتا
53	1-النشاطات الخدمية اليومية
53	2-النشاطات الإدارية والتنظيمية

54	3-النشاطات الإجتماعية والبيئية
54	4-النشاطات التنموية
54	ثانياً: دور بلدية زفتا
54	1-الدور الخدمي
54	2-الدور التنظيمي
54	3-الدور التنموي
54	4-الدور الإجتماعي والتربوي
54	5-الدور البيئي
55	6-الدور التنسيقي
55	ثالثاً: إنجازات البلدية والمشاريع المستقبلية
57	القسم الثاني : التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة
59	الفصل الأول : التدريب في بلدية زفتا
61	الفرع الأول : الأنشطة التي تمت خلال التدريب
61	1-متابعة ملفات البيئة
61	2-آلية استقبال الشكاوى
61	3-ادارة النفايات
61	4-التوعية البيئية
62	الفرع الثاني : الإطلاع على قانون الإدارة المتكاملة للنفايات
62	الفقرة الأولى : عناصر قانون الإدارة المتكاملة للنفايات
62	1-التخفيف من إنتاج النفايات

- 62 2-إعادة الإستخدام
- 62 3-الفرز من المصدر
- 63 4-إعادة التدوير
- 63 5-التسميد

64 الفصل الثاني : تقييم التدريب في بلدية زفتا على حماية البيئة

65 الفرع الأول : المشاكل البيئية في بلدة زفتا

65 أولاً : أزمة النفايات الصلبة وتداعياتها

66 ثانياً : الصرف الصحي

66 ثالثاً : تراجع الغطاء الأخضر والتحديات العمرانية

66 رابعاً : التلوث الزراعي والإستخدام غير الآمن للمواد الكيميائية

67 خامساً : ضعف التوعية والرقابة البيئية

67 الفرع الثاني : جهود البلدية والمجتمع في مواجهة التحديات البيئية

68 الفرع الثالث : الحلول المقترحة لتحسين الوضع البيئي في بلدية زفتا

68 أولاً : ضرورة وضع خطة بيئية محلية

69 ثانياً : تطوير نظام إدارة النفايات الصلبة

69 ثالثاً : إنشاء شبكة صرف صحي حديثة

69 رابعاً : تعزيز الوعي البيئي عند المواطنين

70 خامساً : حماية المساحات الخضراء والتشجير

71 الخاتمة

73 قائمة المصادر و المراجع